

Yerinden Yönetim: Avrupa Birliği'nde Bölgeler Ulus Devlete Karşı mı?

Ayşegül MENGİ*

Giriş

Yerel ve bölgesel yönetim birimlerinin, bir başka deyişle, yerel yönetimlerin ve bölge yönetimlerinin 1980'li yıllardan başlayarak önem kazanması, gerek demokrasi ile ilgili gerek yönetimde verimliliğin ve etkinliğin artırılması ile ilgili beklentilerin odağı durumuna getirilmesi, bu birimlerin varlık nedenleri, anlamları ve işlevleri konusunda farklı görüşlerin ortaya çıkmasına neden olmuştur.

Kapitalist sistemin farklı dönemlerde kendine uygun mekansal düzenlemeyi de farklı bir biçimde çizdiğini söylemek herhalde yanlış olmaz. Fordizm için ulus devlet, ulusal ekonomi, ulusal kültür ne kadar amacına uygun ve gerekliyse, kapitalizmin postfordizm olarak adlandırılan sonraki aşaması için yerel ve bölgesel birimler, yerel çeşitlilik, türdeş olmayan yapılar ve alt sistemler o kadar önemlidir. Küreselleşmenin en çok tartışılan, ama bir o kadar da enine boyuna sorgulanmaksızın pek çok çevrede benimsenmiş görünen, *governance* kavramı ile ifade edilen çok ortaklı yönetim biçiminin de bu aşamanın tamamlayıcısı olduğu öne sürülebilir. Kastedilen ortaklar arasında devlet, yurttaşlar, sivil toplum örgütleri ve özel kesim olduğu gibi yerel ve bölgesel yönetim birimleri de yer almaktadır.

Ekonomik, hukuki, siyasal, yönetsel, toplumsal, kültürel ve ideolojik boyutları olan yerinden yönetim kavramının tam olarak tanımlanması ve ne olduğunun anlaşılması bu kadar çok boyutlu olması nedeniyle oldukça güçtür. Yönetsel açıdan bakıldığında, yerinden yönetimin olumlu, yararlı ve uygulanmasında yarar görülen bir yöntem olduğu ileri sürülebilir. Ama ekonomik ve siyasal açıdan bakıldığında,

* Prof. Dr., A.Ü. SBF Öğretim Üyesi.

tam tersine, özellikle az gelişmiş ülkelerde yabancı ve uluslararası sermayeye sağlanan kolaylıklarla bu ülkeleri daha fazla dışa bağımlı duruma getirerek yoksulluğun daha da artmasına neden olacak, kentsel ve çevresel değerlerin hızla ranta dönüştürülmesini sağlayacak ve nihayet, etnik ve kültürel farklılıkları ön plana çıkararak bu ülkeleri parçalayacak bir yol olduğu savunulabilir (Mengi, 2003). Bu savı doğrulayan kimi örnekler (Güney Amerika ve Afrika'daki bazı az gelişmiş ülkelerdeki yoksulluk ve çevre tahribi) olduğu gibi, çürüten örnekler (Avrupa'da, İspanya ve İtalya'da ayrılıkçı hareketleri yumuşatmak ve sistemle bütünleştirmek çabaları) de bulunmaktadır.

Bu tartışmalara geçmeden önce, yerel yönetimleri ve bölge yönetimlerini işaret eden, onların varlıklarını güvence altına alan *yerinden yönetim ilkesine* ya da *yerinden yönetim*¹ kavramına açıklık getirmek yararlı olur. Bu arada, yerinden yönetimin politikalarının en önemli uygulama araçlarından birisi olan, hatta kimi zaman birbiri yerine kullanılan bölgeselleştirme de bu çalışma boyunca ele alınacaktır.

Yerinden Yönetimin Anlamı

Yerinden yönetim, en basit anlatımla, merkezi devlete ait olan yetkilerin dağıtılmasını ifade etmektedir. Türkçeye *yetki genişliği* olarak çevirebileceğimiz *deconcentration* ve *delegation* kavramları, merkezi yönetimin kimi yetkilerini taşradaki birimlerine kendi adına kullanılmak üzere devretmesi olarak tanımlanabilir. Kendine ait organları, hak ve yetkileri ile akçal kaynaklara sahip yerel birimlerin varlığı ise, *devolution (yer yönünden yerinden yönetim)* kavramını işaret etmektedir. Karar ve yürütme organları halk tarafından seçilerek oluşturulan yerel birimler bu kavramın içine girmektedir.

Siyasal yerinden yönetim ve yönetsel yerinden yönetim de farklı anlamlar taşımaktadır. Özerk ya da yarı özerk bir statüye sahip yerel birimlerin varlığı, siyasal yerinden yönetimin varlığını gösterir. Eyaletlere, topluluklara ve güçlü bölge yönetimlerine sahip devletlerde siyasal yerinden yönetimin olduğundan söz edilir. Federal Almanya, Avusturya, Belçika ve İspanya, Avrupa'da, bu devletlere örnek olarak gösterilebilir. Yönetsel yerinden yönetimde ise, belli kamu hizmetlerini görmekle yetkili bağımsız örgütler ya da yerel birimler yalnızca yürütmeye ilişkin yetkilerle donatılmışlardır (Keleş, 2000: 20-21).

Yerinden yönetimin bir süreç olarak dört basamaktan oluştuğu kabul edilmektedir (Von Brünneck, 1993: 291). Bu sürecin derecesinin, siyasal, yönetsel, ekonomik

¹ Yerinden yönetim, bu çalışmada, yer yönünden adem-i merkeziyetin ve alansal desantralizasyonun karşılığı olarak kullanılmaktadır.

ve ideolojik açıdan olası etkileri gözönüne alınarak belirlenmesi büyük önem taşımaktadır. İlk basamakta yerinden yönetim, yalnızca “yerel yönetimlerin güçlendirilmesi” anlamına gelmektedir. Yerinden yönetimin ikinci derecesi ya da basamağı “bölgeselleştirme” ve “bölgecilik”, üçüncü basamağı “federalizm” ve dördüncü basamağı da “ayrılıkçılık” olacaktır. Ülkelerin yerinden yönetim politikalarını hangi basamakta ve derecede gerçekleştireceklerine karar vermede kendi iç dinamikleri kadar dış etmenler de önemli rol oynamaktadır. Yerinden yönetim eğilimlerinin okur-yazarlık oranı, yoksulluk, bölgesel dengesizlikler, yerel gereksinmeler, demokratikleşme, etnik ve kültürel kimlik gibi iç etmenlerden mi, yoksa dünya ticareti ve para sistemi, ekonomik ve politik bağımlılık gibi dış etmenlerden mi kaynaklandığı büyük önem taşımaktadır (Benz vd., 1999: 44-47).

Yerinden yönetim politikalarına duyulan gereksinmenin, aşağıdan yukarıya ya da yukarıdan aşağıya olması da en az yerinden yönetim politikalarının iç ya da dış etmenler tarafından belirleniyor olması kadar önemlidir. Yerinden yönetim çabalarından beklentiler, ülkelerin kendi koşullarına göre değişmekle birlikte birkaç noktada toplanabilir (Conceição-Heldt, 1998: 21-24). Devlet yapısının modernleştirilmesi ve işlevselleştirilmesi, yönetim basamakları arasında güçler ayırımının gerçekleştirilmesi, ekonomik gelişme politikası ve özellikle bölgesel dengesizliklerin giderilmesi gibi istemler yukarıdan aşağıya; buna karşılık, temel hak ve özgürlükler açısından kültürel, etnik kimliklerin korunması ve geliştirilmesi, kendi dilini kullanma özgürlüğünün sağlanması, katılım ve yurttaşa yakın bir yönetim gibi istemler ise, aşağıdan yukarıya bir yerinden yönetim sürecinden beklentileri ifade etmektedir. Bunlara ek olarak, kimi Avrupa ülkelerinde Avrupa Birliği politikalarına uyum sağlamak da yerinden yönetim çabaları ile ilgili beklentiler arasında sayılabilir.

Ancak, yerinden yönetim anlayışının, yerinden yönetime duyulan gereksinmenin ve uygulamaların ülkelere göre farklılık gösterdiğini, bu farklılığın özellikle gelişmiş ve az gelişmiş ülkelerde daha da arttığını gözden uzak tutmamak gerekir. Örneğin bağımsızlığını kazanmış pek çok Afrika ve Asya ülkesindeki hükümetler, yerel birimlerin karar yetkilerine sahip olmalarını, sömürgeciliğin olumsuz sonucu ya da etnik ve dini azınlıkların güçlenmesi olarak görmekte ve ulusal birliği tehdit ettiklerini düşünmektedirler (Thomi, 2001: 25). Arjantin ve Kolombiya gibi kimi Latin Amerika ülkelerinde ise, yerinden yönetim politikaları ekonomik ve politik istikrar sağlamak amacıyla uygulanmaya çalışılmıştır.

Öte yandan, yerinden yönetim politikalarının tarihsel olarak bugüne kadar üç evre geçirdiği söylenebilir (Weidner, 2000: 57). Birinci evre, 60’lı yıllara rastlamaktadır ve sömürgecilik sonrası dönemde, merkezî devletlerde yerel yönetimlerin yönetsel sorunlarıyla uğraşmak anlamına gelmektedir. 80’li yılların

başına rastlayan ikinci evrede, yurttaşların yönetime katılım istemleri yerinden yönetim politikalarına egemen olmaktadır. Yeni sağ söylemlerin ortaya çıktığı, katılım, çok ortaklı yönetim (governance) gibi kavramların günümüz yönetim sorunlarına çözüm olarak sunulması da bu evreye denk gelmektedir. 90'lı yıllardan beri süren üçüncü evrede ise, sivil toplum, insan hakları, demokratik süreçler ve etnik ögeler yerinden yönetim politikalarının amacı durumuna gelmiştir.

1980'li yıllardan başlayarak yerinden yönetim çabaları, küreselleşme karşıtı yaklaşıma göre, sosyal refah devletinin sonunu getirirken; modernleşme yaklaşımına göre, sosyal refah devletinin meşruiyet ve aşırı yük sorunlarına çözüm olarak önem kazanmıştır. 1973 ve 1974 yıllarında dünyada yaşanan ekonomik kriz, pek çok az gelişmiş ülkede ağır ekonomik ve siyasal bunalım yaratırken, yerinden yönetim politikaları ve söylemleri bu krizi atlattık için adeta çözüm olarak görülmeye başlanmıştır. Aslında, bu çözüm yolunu ya da seçeneğini bu ülkeler tek başlarına bulmamış; 1980'den sonra, özellikle Dünya Bankası'nın da bir anlamda yönlendirmesiyle, büyüme ve gelişme ile ilgili sorunların, merkezi yönetim biçimiyle aşılacağı görüşü ağırlık kazanmıştır (Thomi, 2001: 28). Böylece, devletin işlevlerinin azaltılması, yetkilerin ve hizmetlerin yerel birimlere ve özel kesime devredilmesi, kamu kesiminin özel kesimdeki hizmet anlayışına uygun biçimde yapılandırılması gündeme gelmiştir. Bu bağlamda, kamu yönetiminde de uygulanması önerilen ve uygulanmaya başlanan *yeni kamu yönetimi anlayışı (new public management)*, *yalın yönetim (lean management)*, *toplam kalite yönetimi (total quality management)* ve *kamu-özel kesim ortaklığı (public private partnership)* gibi yeni yönetim anlayışları da aynı ekseninde tartışılmaya başlanmıştır. Bu nedenle, devletin küçültülmesiyle daha fazla yetki ve kaynakla donatılması gerektiği savunulan yerel ve bölgesel birimlerin ön plana çıkarılmasının nedeninin, ulus devlet karşısında küresel sermayenin çıkarlarına hizmet etmek için daha uygun araçlar olduğu iddia edilmektedir. Bu bağlamda devletin küçültülmesi, devletin görevlerini ve yetkilerini esas olarak savunma ve dış politika ile sınırlandırmak, bunların dışındaki tüm görevleri ve yetkileri özel kesime ya da yerinden yönetim birimlerine devretmek anlamına gelmektedir. Yerel ve bölgesel birimler, gerçekte devletin bir parçası olmaları nedeniyle, devletin küçültülmesiyle yerel ve bölgesel birimlerin ön plana çıkıyor olması çelişki gibi görünebilir. Ancak, bir yandan güçlü bir ulusal egemenlik anlayışı, hantal bir kamu yönetimi ve bürokrasi, öte yandan yerel ve bölgesel birimler aracılığı ile yerel rantların daha kolay paylaşılabilmesi, bu ilişkiyi açıklamaktadır. Türkiye'de 1985 yılında yürürlüğe giren 3194 sayılı İmar Yasası ile kimi istisnalar dışında imar planlama yetkilerinin belediyelere devredilmesi buna güzel bir örnektir.

Bölgelerin Yerinden Yönetim Politikalarındaki Yeri ve Anlamı

Bölge ve bölge yönetimleri de, yerel yönetimler gibi, küreselleşme tartışmalarında önem kazanmışlardır. Bu nedenle, bölge ve bölgeselleştirme de, iki uç bakış açısı altında gidip gelmektedir. Bölgeler bir yandan küreselleşmenin en önemli aktörü olarak görülmekte, bir yandan da, küreselleşmeye karşı yerelliği ve çeşitliliği sağlamanın aracı olarak nitelendirilmektedir.

Bu tartışmalara geçmeden önce, bölge, bölgeselleştirme ve bölgecilik kavramlarının ne anlama geldiğini kısaca açıklamakta yarar bulunmaktadır. Bölge, çok yönlü ve sınırları çizilmesi güç bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır (Knemeyer, 1994: 25-26). Devletler topluluğu bağlamında bölge, birden çok devleti içine alabilir ya da bir kıt'ayı kapsayabilir. Benzer çıkarları güden, coğrafi, siyasal ve ekonomik yakınlık içinde olan devletlerin işbirliği amacıyla oluşturdukları birlikler de, bölge olarak kabul edilmektedir. Ama, aynı zamanda, bir devlet içinde, coğrafi, ekonomik, yönetsel, etnik, kültürel ölçütler kullanılarak tanımlanan alt birimler de bölge olarak adlandırılabilir. Bölgenin farklı ölçütlere göre farklı biçimlerde tanımlanması, bölge yönetimlerine tanınan hak ve yetkilerin farklı olması, daha güçlü ya da zayıf olmaları bölgeler için ortak kimi ölçütler getirmeyi güçleştirmektedir. Federal Almanya'nın eyaletleri, İspanya'nın İtalyan ve Fransız bölgelerine göre görece özerk bölgeleri bu anlamda birbirinden farklıdır.

Bölgeselleştirme, bölgecilikten farklı bir kavram olarak, daha çok yönetsel bir nitelik taşır. Yerinden yönetimin bir türü ve derecesi olarak, bölge niteliği taşıyan yerel birimlere daha fazla yetki ve kaynak aktarılmasını, kısacası bu birimlerin güçlendirilmesini anlatır. Bölgecilik ise, ortak etnik, kültürel özelliklere sahip, aynı tarihsel geçmişi paylaşan ya da aynı inancı benimsemiş bir bölge ve bu bölgede yaşayan halkın merkeze karşı kimliklerini koruma ve bazen de, bağımsızlıklarını kazanma çabalarıdır. Aslında, bölgecilik de yerinden yönetimin bir derecesi olarak görülebilir. Bölgeselleştirme ile bölgecilik ayrı kavramlar olmakla birlikte, kimi zaman uygulamada kolayca birbirine dönüşebilirler. Bölgeselleştirme politikaları uygulanarak bölgelerarası dengesizlikleri giderme çabaları, eğer güçlü bir etnik ve kültürel kimlik mücadelesi varsa, kolaylıkla bölgecilik hareketine dönüşebileceği gibi; bölgecilik çabaları, bölgelere yönetimde söz hakkı verilerek, kimi haklar ya da ayrıcalıklar tanınarak yönetsel bir reforma, yani bölgeselleştirmeye dönüştürülebilir.

Bunun en güzel örnekleri, Belçika, İspanya ve İtalya'da görülebilir. Bu devletlerde, yerinden yönetim çabalarının sonucu olarak ortaya çıkan bölgeselleştirmenin üç temel nedeni olduğu savunulabilir (Conceição-Heldt, 1998: 21-24): Merkezle bölgeler arasındaki uzlaşmazlıkların çözülmesi; ulusal birliğin tehlikeye düşmesinin ya da ayrılıkçı hareketlerin önlenmesi; devletin ekonomik gelişme politikaları için yeniden

yapılandırılması. Bu devletlere tek tek baktığımızda, uzun süre Fransız modeline göre merkeziyetçi bir yönetim geleneğini benimseyen İspanya'da, 1978'den başlayarak, diktatörlüğe duyulan tepki ile etnik-kültürel çeşitlilik ve devlet yapısı arasında uzlaşma sağlama gereksinmesinin, bölge yönetimlerinin güçlenmesine neden olduğunu görebiliriz. İtalya'daki bölgeselleştirme çabalarının hedefi ise, devlet yapısının modernleştirilmesi ile ülkenin kuzeyi ve güneyi arasındaki bölgesel dengesizliklerin giderilmesidir (Nohlen, 1985: 10; Caciagli, 1985: 75-81). Belçika, İspanya ve İtalya'daki yerinden yönetim çabalarının analizi sonucunda, 19. yüzyılın "tek devlet tek kültür" anlayışına dayanan merkezi devletin, farklı kültürlerin yaşadığı ülkelerde yeterli olmadığını savunulmaktadır (Conceição-Heldt, 1998: 113).

Yerinden yönetim anlayışının bir parçası olan bölgeselleştirme çabalarını Avrupa Birliği çerçevesinde değerlendirmek gerekirse, neredeyse son yirmi yıldır yerinden yönetim politikalarının ve bölgeselleştirmenin, Avrupa Birliği'nde her sorunu çözecek bir reçete olarak görülmeye başlandığına tanık olmaktayız. "Bölgeler Avrupası" sloganı ile merkezi bir Avrupa gücünü engellemek; *Eurokrasi* denilen Birlik içinde oluşmuş bürokratik yapıyı yumuşatmak; yerel kültürel ve etnik kimliklerin gelişmesini ve çeşitliliği sağlamak; Birliğin teşvik araçlarını ve akçal olanaklarını daha etkin kullanmak ve nihayet, bütünleşmiş bir Avrupa yaratmak hedeflenmektedir.

Yapısal olarak zayıf bölgelerin geliştirilmesi, ulusal devletlerin ve bölgelerin işbirliğini gerektirmektedir. Bu işbirliği yanında, hem bölgesel gelişme, hem de teşvik araçlarından yararlanmak için bölgesel ve yerel birimlerin yapacakları işbirliği ile ulus devletin sınırları aşılmış olacaktır (Benz vd., 1999: 34). Bu noktada, Birlik ile bölgeler arasında ortak bir yan bulunduğu, ikisinin de ulus devlete karşı olduğu savunulmaktadır (Nguyen, 1998: 102-142²). Avrupa Birliği'nin üç basamaklı yönetim yapısındaki iki aktör, Birlik ve bölgeler, üçüncü aktör olan devletleri aradan çıkarmak, doğrudan birbirleriyle bağlantı kurmak amacıyla görünmektedirler. Yerel ve bölgesel birimlerin, Brüksel'de bilgi ve bağlantı büroları kurarak, doğrudan Birlik politikalarını etkileme çabaları ile Birliğin yerel ve bölgesel birimlerin sınırötesi işbirliğini özendirilmesi, bu yargıyı doğrular niteliktedir. Söz konusu büroların açılması, yerel ve bölgesel birimlerin sınırötesi işbirliğine başlaması, önceleri üye devletler tarafından kuşkuyla karşılanmış; ulusal egemenlik haklarından olan dış ilişkiler kurma hakkına saldırı olarak kabul edilmiş ve karşı çıkmıştır. Ancak bugün, Brüksel'de, pek çok yerel ve bölgesel birimin bilgi ve bağlantı bürolarının kurulduğu, bu büroların ise, Birliğin akçal olanaklarından yararlanmak için çok ciddi lobi faaliyetlerine giriştikleri görülmektedir.

² Bu Fransızca makalenin çevirisi, A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi'nde Prof. Dr. Ruşen Keleş ve Doç. Dr. Ayşegül Mengi tarafından yürütülen Avrupa Birliği'nin Bölge Politikaları adlı doktora dersinde, doktora öğrencilerinden Ruşen Kömürcü tarafından yapılmıştır.

Yerel ve bölgesel birimler, sınırötesi işbirliğini sağlamak yine, Birliğin karar alma sürecine katılabilmek ve akçal olanaklarından yararlanabilmek için önemli bir yoldur. Avrupa Belediyeler ve Bölgeler Konseyi (CEMR, *Council of European Municipalities and Regions*), Bölgeler Avrupası Kongresi (AER, *Assembly of the European Regions*) ve Avrupa Kentleri (*Eurocities*) Avrupa düzeyinde etkili olan birliklere örnektir. Avrupa Birliği'nin danışma organı olan Avrupa Bölgeler Komitesi (CoR, *Committee of the Regions*) ve Avrupa Konseyi'nin organı olan Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi (CLRAE, *Congress of Local and Regional Authorities of Europe*) de yerel ve bölgesel yönetimlerin temsil edildiği kurumsal yapılar olarak karşımıza çıkmaktadırlar.

Yerinden yönetim kavramının bu çerçevede çoğu kez artık bölgeselleştirme kavramı ile eş anlamlı olarak kullanıldığına da tanık olmaktadır (Conceição-Heldt, 1998: 9). Birliğin bölgeleri ön plana çıkararak yerinden yönetim eğilimlerinin asıl nedenini, ulusal devleti çözmeye, böylece uluslararası sermayenin rahatça hareket edebilmesine olanak sağlamaya çalışmasına dayandıran görüşler de vardır. Avrupa Birliği'nin temel ve ortak hedefinin anamalin, kişilerin, hizmetlerin ve malların hareket serbestisine sahip kılınması olduğu göz önünde bulundurulursa, bu iddiaların Avrupa Birliği için geçerli olamayacağı açıktır. Ama genel olarak ele alındığında haklılık payı bulunan bu görüşlere göre, bölgelerin ulus devleti zayıflattığı, onunla adeta rekabet ettiği için ulus devletin varlığını tehdit ettiği savunulmakta, bölgelerin "küreselleşmenin truva atı" olduğu ileri sürülmektedir (Nguyen, 1998: 102-142). Bu görüşe göre, yeryüzündeki bütün ülkelerde daha az ya da daha çok yaşanan bölgelerarası dengesizliklerin giderilebilmesi için de yerel ve bölgesel yönetimler çare olarak gösterilmekte; oysa, bölgeler zamanla ulus devletle rekabet eder duruma gelerek, onu zayıflatmaktadır. Bölgelerin, ulus devlete göre daha avantajlı olduğu, ulus devlet gibi yapay bir oluşum değil, meşruiyetini çoğu kez kültürel, etnik ve tarihsel özelliklerinden ve geçmişinden aldığı da savunulmaktadır (Nguyen, 1998: 102-142). Öte yandan, ulus devletin, Batının modern sanayi toplumlarının karşılaştığı sınıraşan sorunları çözmek için küçük; ama yönetimde yurttaşla yakınlık, saydamlık ve katılım için çok büyük olduğu da bir gerçektir (Hrbek/Weyand, 1994: 13). Bu bağlamda, ulus devletin varlığını ve işlevlerini tartışmaya açan, görüldüğü gibi, yalnızca bir devletin içindeki alt birimler olarak bölgeler değil, aynı zamanda, devletlerin bir araya gelerek oluşturdukları bölgesel örgütlerdir.

Öte yandan, yerinden yönetim, Avrupa Birliği'ne üye devletlerde ekonomik, politik ve yönetsel düzenlemeler arasında uyum sağlamak için önemli bir araç olarak görülmektedir. Böylece, toplumsal, kültürel ve etnik çeşitlilik korunabileceği, aynı zamanda etkin, yurttaşla yakın ve tasarrufa yönelik bir Avrupa yönetimi kurulabileceği ileri sürülmektedir (Mengi, 1998: 3). Birliğin yerinden yönetim ve

bölgeselleştirme politikalarını doğrudan ulus devleti ortadan kaldırma eğilimi olarak değerlendirmek biraz zorlama olacaktır. Birliğin yerel ve bölgesel yönetimleri doğrudan muhatap alarak güçlendirmeye çalışması sonucu üye devletlerin güçlerinin zayıflaması bir çelişki gibi görünse de, Birliğin parçalanmış bir Avrupa değil, tersine tüm yönetim basamakları ile bütünleşmiş bir Avrupa hedefi olduğu unutulmamalıdır. Avrupa Parlamentosu'nun 18 Kasım 1988 tarihli kararı da üye devletlere, iç yapılarını bölgeselleştirmeleri yönünde telkinde bulunmaktadır (Working Paper on the Regionalism in Europe, 2000: 7). Aslında, Avrupa Topluluğu'nun 1975 yılında, Avrupa Bölgesel Gelişme Fonu'nu (EFRE) kurarak, bölgeleri ön plana çıkarmaya başladığını söyleyebiliriz. Avrupa Birliği'nin bir yandan yapısal fonlarla bu birimleri teşvik etmesi ve desteklemesi, öte yandan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ile Bölgeler Şartı aracılığıyla varlıklarını, haklarını, yetkilerini güvence altına almaya çalışmasının en önemli nedeni budur. Birlik mevzuatının yaklaşık $\frac{3}{4}$ 'ünün yerel ya da bölgesel düzeyi ilgilendirdiği dikkate alınır, bu birimlere verilen önem kolayca anlaşılabilir. Maastricht Antlaşması'nın 198a maddesi ile bölgelerin Bölgeler Komitesi biçiminde kurumsallaştırılmış olması da verilen bu önemin bir göstergesi sayılabilir.

Genel Değerlendirme

Tüm bu tartışmaları özetleyecek olursak, yerinden yönetim ve bölgeselleştirme eğilimlerini yeryüzünde yaşanan ekonomik, siyasal, toplumsal, kültürel ve ideolojik gelişmelerin kaçınılmaz sonucu olarak gören yaklaşım, özellikle nüfus artışı ve hızlı kentleşme nedeniyle merkezi devletin yükünün arttığını savunmaktadır. Bu yük nedeniyle merkezi devlet, görevlerini etkili ve verimli bir biçimde yerine getirememektedir. O halde, devletin, görevlerini ve yetkilerini yerel birimlerle ve özel kesimle paylaşması istenmektedir. Bunun yolu ise, bu görüşleri savunanlara göre, yerinden yönetim politikalarının uygulanmasıdır.

Küresel sermayenin yerinden yönetimi, amacına ulaşmak için bir araç olarak gördüğü kimi az gelişmiş ülkelerde, yerinden yönetim politikalarıyla başlayacak, ekonomik ve toplumsal geri kalmışlığı ve yoksulluğu artırarak parçalanmaya dek gidecek bir sürece dikkati çeken yaklaşımlar da bulunmaktadır.

Yerinden yönetime ilişkin, tamamen iki zıt kutupta yer alan bu bakış açıları ve yaklaşımlar bölge ve bölgeselleştirme kavramları için de geçerlidir. Bu bakış açılarına göre, yerinden yönetimin bir biçimi olan bölgeselleştirme, bir yandan özellikle bölgelerarası dengesizlikleri gidermede ve bölgesel gelişmeyi sağlamada çözüm yolu olarak tavsiye edilmekte; öte yandan, ulus devleti zayıflatan ve böylelikle, küresel sermayenin çıkarlarına daha iyi hizmet eden yerel birimlerin yaratılma ya da varolanların güçlendirilmesi süreci olarak nitelendirilmektedir.

Yerinden yönetim politikaları, 1960'lı yıllardan beri yönetimin örgütsel yapısı ile ilgili sorunların çözülmesi amacıyla uygulanıyordu, ancak, 1980'den sonra, yurttaşa yakınlık, katılım, insan hakları, yerel kimliklere saygı gibi kimi istemler de yerinden yönetim politikalarını belirler oldu. Yine, bu dönemden başlayarak küreselleşmenin bir sonucu olarak ortaya çıkan uluslararası karşılıklı bağımlılık sistemi, ulusal birliklerinin parçalanacağından kaygı duyan, yerinden yönetimi hâlâ yönetsel reformlarla sınırlamaya çalışan devletleri de etkilemiş, bu devletler, bölgeselleşme politikaları benimsemeye adeta zorlanmışlardır. Burada önemli olan belki de, bölgelerin anlamının ve işlevinin abartılmaması, yerinden yönetim sürecinin, devletlerin kendi iç dinamikleri ile ekonomik, siyasal, yönetsel, toplumsal ve kültürel koşullarına mümkün olduğu kadar öncelik verilerek belirlenmeye çalışılmasıdır.

Avrupa Birliği'nin bölge politikalarını bu çerçevede değerlendirecek olursak; Birlik içindeki bölgesel dengesizlikleri azaltmak, teşvik araçlarını daha etkin kullanmak amacıyla uygulanan bölge politikalarının bölgeselleşmeyi özendirdiği açıktır. Ancak, örneğin, İspanya, İtalya ve Belçika gibi Birlik üyesi devletlerin kendi ekonomik, toplumsal, kültürel ve etnik koşulları nedeniyle bölgeselleştirmeyi zaten gerçekleştirdikleri görülmektedir. Ayrıca, Birlik ile yerel ve bölgesel birimlerin aralarındaki ilişkinin ve işbirliğinin son derece iyi olduğu ortadadır. Yerel ve bölgesel birimlerin Brüksel'deki, Birlik politikalarını etkilemek için giriştikleri lobi etkinlikleri, Birliğin bu birimlere yönelik teşvik politikaları bunun en iyi kanıtıdır.

Avrupa Birliği'ne üye devletlerin yurttaşlarıyla yapılan kimi sormacalar, kişilerin kendilerini buldukları kentle ya da bölgeyle bağlı saydıklarını ortaya koymaktadır (Keleş, 1998: 7; Hrbek, 1994: 144). Bu durum, Avrupa'nın bütünleşmesinde yerel ve bölgesel birimlerden önemli beklentiler olduğunu göstermektedir.

Kaynakça

- Benz, A., D. Furst, H. Kilper, D. Rehfeld, **Regionalisierung Theorie-Praxis-Perspektiven**, Opladen, Leske+Budrich, 1999.
- Caciagli, Mario, "Dezentralisierung und Regionalpolitik in Italien", Dieter Nohlen und Rainer-Olaf Schultze (Hrsg.), **Ungleiche Entwicklung und Regionalpolitik in Südeuropa Italien, Spanien, Portugal**, Bochum, Studienverlag, 1985, s. 75-81.
- Conceição-Heldt, Eugénia. **Dezentralisierungstendenzen im westeuropäischen Laendern, Territorialreformen Belgiens, Spaniens und Italiens im Vergleich**, Berlin, Berlin Verlag, 1998.
- Hrbek, Rudolf, "Die Regionen in der Europäischen Union", Heinrich Schneider, Wolfgang Wessels (Hrsg.), **Föderale Union- Europas Zukunft?**, München, C. H. Beck'sche Verlag, 1994, s. 123-145.

- Hrbek, Rudolf, Sabine Weyand, **betrifft: Das Europa der Regionen, Fakten, Probleme, Perspektiven**, München, C.H. Beck Verlag, 1994.
- Keleş, Ruşen, "Bölge Gerçeği ve Avrupa", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C.7, S.2 (Nisan 1998), s. 3-11.
- Keleş, Ruşen, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, İstanbul, Cem Yayınevi, 2000.
- Knemeyer, Franz-Ludwig, "Region-Regionalismus, Ein schillernder Begriff-ein facettenreiches politisches Prinzip", Franz-Ludwig Knemeyer (Hrsg.), **Europa der Regionen-Europa der Kommunen**, 1. Aufl., Baden-Baden, Nomos Verlag, 1994.
- Mengi, Ayşegül, **Avrupa Birliği'nde Bölgeler Karşısında Yerel Yönetimler**, Ankara, İmaj Yayıncılık, 1998.
- Mengi, Ayşegül, "Die räumliche Dezentralisierungstendenzen in der Türkei nach 1980, Dimensionen-Probleme-Lösungsansätze", **Interregiones**, Heft 2003/ März (Basımda).
- Nohlen, Dieter, "Ungleiche Entwicklung und Regionalpolitik in Südeuropa (Italien, Spanien, Portugal), Eine Einführung", Dieter Nohlen und Rainer-Olaf Schultze (Hrsg.), **Ungleiche Entwicklung und Regionalpolitik in Südeuropa Italien, Spanien, Portugal**, Bochum, Studienverlag, 1985, s. 9-15.
- Nyugen, Eric, "Le regionalisme contre l'Etat-Nation", **Les nationalismes en Europe**, Le Monde Marabout Poche, 1998, s. 102-142.
- Thomi, Walter, "Hoffnungsträger Dezentralisierung?", Walter Thomi, Markus Steinich, Winfried Polte (Hrsg.), **Dezentralisierung in Entwicklungsländern**, Baden-Baden, Nomos Verlag, 2001, s. 17-43.
- Weidner, Hans, "Querschnittsauswertung der Serienevaluierung "Dezentralisierung" ", Klaus Bodemer (Hrsg.), **Subsidiaritätsprinzip, Dezentralisierung und local government-Konzeptionelle Fragen und Fallbeispiele aus drei Kontinenten**, Hamburg, Institut für Iberoamerika- Kunde, 2000, s. 54-67.
- Working Paper on the Regionalism in Europe**, Regional Policy Series, European Parliament, 2000.