

İspanya'da Bölgesel Yönetimler ve AB Bölge Politikalarının İspanyol Bölgesel Yönetimlerinin Şekillenmesindeki Rolü

Aziz TUNCER*

Özet

Bölgesel yönetimlerin oldukça güçlü olduğu İspanya'ya bölgesel yönetimlerin söz konusu olduğu hemen her zeminde atıfta bulunmaktadır. Fransız merkeziyetçi yönetim yapısından derinden etkilenen İspanya da bu yapılar belli dönemlerde başarılı olarak uygulamaya geçirilmiş olmasına rağmen bölgesel yönetimler ile merkeziyetçi yönetim arasında sürekli gelgitler yaşanmaktadır. Ülkede sarkaç 1978 anayasasından sonra bölgesel yönetimlere dönmüş ve 1986'da İspanya'nın AB üyesi olması ile AB'deki temayüllerin de etkisiyle bölgesel yönetimler oldukça güç kazanmıştır. İspanyol bölgesel yönetimleri ile AB ilişkileri iki yönlü olmuştur. Bir yandan Yapısal fonlar, AB fonlarından faydalanmak için bölgesel yönetimlerin de sürece dahil olmasını gerektiren ortaklık ilkesi, ve bölgesel yönetimlere AB dahilinde resmi temsil imkanı sunan Bölgeler Komitesi İspanyol bölgesel yönetimlerinin merkezi yönetim karşısındaki konumunu güçlendirmektedir. Diğer yandan güçlü yönetim geleneği olan İspanyol bölgesel yönetimleri zayıf-idari bölgelere tecrübe aktarımında bulunarak AB dahilinde bölgesel yönetimlerin çalışmalarına yeni bir nefes katmıştır.

Abstract

Spanish regions are among the most powerful of EU regions; hence they are the source of reference in related subjects. In the late 19. century, Spanish administration was heavily influenced from French centralization and since then in some eras they successfully implemented centralist administrative structures.

* Dr. mvpazigtuncer@gmail.com

The dominance of the centralist policies has not been permanent; on the contrary, the essential relationship between Madrid and regions has been a temporal priority of one or the other. In this pendulum like relationship, since the 1978 constitution regions have prominent value and EU membership has strengthened this position of regions as the regional values are at core of EU agenda. Spanish regions and EU have influenced each other positively. On the one hand, EU has positive effects on Spanish regions by means of the structural funds, the principle of partnership and the Committee of Regions by creating a platform for the formal participation of regions in EU activities. On the other hand, Spanish regions by sharing their invaluable experiences with weak regions, encouraged EU for further steps toward regional development.

1. 1978 Anayasası Öncesinde İspanyol Bölgesel Yönetimleri

Avrupa'nın köklü yönetim geleneğine sahip ülkelerinden olan İspanya belli aralıklarla ama ısrarla merkezîyetçi yönetim yapılarını tesis etmeğe çalışmıştır. Dolayısıyla İspanya merkezîyetçi ve bölgesel yönetimler arasındaki gelirler sonucunda ortaya çıkan farklı yönetim yapılarını görmek açısından değerli veriler sunmaktadır. Diğer Avrupa ülkeleri merkezîyetçi ulus devlet sürecine girerek, yönetim yapılarını bu yönde şekillendirmeye başlarken Ortaçağ Avrupa'sının güçlü imparatorluklarından olan İspanya'da merkezîleşme ve ulus oluşturma süreci gerilemekteydi. Yani İspanya'da merkezîleşme ve ulus oluşturma süreci 19. yüzyıl Avrupasında varolan genel akımın aksi istikametinde gelişmekteydi. Özellikle 1850-1875 yılları arasında pek çok Avrupa ülkesinde, çevre merkezîyetçi aygıtlarla merkeze daha sıkı bağlarla bağlanarak ulusal sınırlar içinde bütünleşme yaşanırken (Sharpe, 1989: 225), gerilemekte olan ve Küba, Filipinler ve Porto Riko gibi sömürgelerini kaybeden İspanya'da merkezî yönetim çevre bölgeler üzerinde nüfuzunu kaybetmeğe başladığı için çevre birimler merkez ile olan bağlarını zayıflatmakta hatta ayrılık taleplerini dile getirmekteydi (Subirats, 2006: 178).

İspanya'nın farklı yönde ilerlemesinin merkezî yönetimin tercihleri doğrultusunda olduğu düşünülmemelidir, tam aksine Moreno'nun öne sürdüğü gibi bütün 19. yüzyıl boyunca İspanyol yönetici elitler için Fransa'daki üniter devlet İspanyol yöneticiler için bir ideal teşkil etmekteydi. Üniter devletin üzerine inşa edildiği merkezî hiyerarşik kurumsal yapı ile homojen ve eşit bireylerden müteşekkil toplum ilkeleri İspanyol yönetimi için gerçekleştirilmesi yönünde önemli gayretler sarf edilen ilkelerdi. Bu doğrultuda Fransa'daki gibi kültürel ve etnik farklılıklar üzerine kurulu bölgeler ilga edilmiş ve tamamen teknik temeller üzerine ülke 49 ile bölünerek her birine merkezden valiyi andıran bir yönetici gönderilmiştir (Shrijver,

2006: 82). Ama İspanya'daki merkezileşme yönündeki tüm çabalara rağmen merkeziyetçi yapıların üzerine inşa edileceği homojen toplum oluşturma projesinde amaçlanan sonuç elde edilememiş ve kurumsal yapılar Fransa ile mukayese edilemeyecek kadar zayıf kalmıştır.

İspanya'da monarşinin merkezileşme yönündeki çabaları başarıya ulaşamadı ve sonunda merkeziyetçi ideallere sahip ama bunu gerçekleştirecek aygıtlardan mahrum olan monarşi 1873'de yerini bölgesel temayüllerin oldukça baskın olduğu I. Cumhuriyete bıraktı. Tarihi Bask ve Katalan bölgelerinin oluşumu şekillendirmede oldukça etkili olduğu cumhuriyet, federal yönetim ilkelerini benimsemiştir. Yönetimin federal ilkeler temelinde şekillenmesi Galiçya, Endülüs ve Valencia'da da bölgesel temayülleri güçlendirmiştir. Ama çok kısa süren bu dönemi, tekrar merkezileşme çabalarının canlılık kazandığı monarşik restorasyon dönemi takip etmiş ve merkezi yönetim bölgelerin kazanımlarını tekrar merkeze taşımıştır. Bütün merkeziyetçi ilerlemelere rağmen tarihi kökleri olan bölgesel farklılıklar merkezi yönetimin istediği gibi zayıflatılamamış ve varlıklarını korumuşlardır ki 1931'de kurulan II. Cumhuriyetin bölgesel otonomileri vurgulaması ve Bask, Katalonya ve Galiçya'ya otonomi vermiş olması bölgelerin mevcut nüfuzunu göstermesi açısından önemlidir (Luelmo & Willimas, 1999:171).

II. Cumhuriyet ile merkeziyetçi ve bölgesel yapıların güçlü olduğu yönetim modelleri arasındaki gelgitler devam etmiştir. Katalonya, Cumhuriyetin ilan edildiği gün bağımsızlığını ilan ederek konfederal yönetim talep etmiştir. Her ne kadar bu talep gerçekleşmemişse de İspanya'daki kurumsal yapılar Fransa'daki kadar köklü olmadığı için bu talebi karşılıksız bırakamamış ve yapılan müzakereler sonucunda Katalonya'ya otonom bölge statüsü verilmiştir. Katalonya gibi tarihi kökleri olan Bask ve Galiçya' da aynı statüyü talep etmişler ve birkaç yıl sonra bu isteklerine kavuşmuşlardır ki bu durum, kadim merkeziyetçi ve bölgesel yapılar arasındaki çekişmeyi tekrar su yüzüne çıkarmış ve merkeziyetçi yapıyı ademi merkeziyetçilik yönünde dönüşmeye zorlayarak bu çekişmenin hala ne kadar güçlü olduğunu göstermiştir (Diaz Lopez, 1985: 242). II. Cumhuriyete kadar bölgeselcilik genellikle muhafazakar çerçevede içinde Katolik değerler üzerine inşa edilmekte ve genellikle muhafazakar yerel elitler tarafından desteklenmekte ve savunulmakta iken II. Cumhuriyet döneminde bölgesel talepler muhafazakar çerçevenin dışına çıkarak sol düşünce ile temas etmiş ve bu dönem boyunca cumhuriyetçiler ile birlikte hareket etmişlerdir (Shrijver, 2006: 95).

II. Cumhuriyette (1931-1939) merkeziyetçi ve bölgesel talepler arasındaki çekişmeler makul bir uzlaşma temelinde çözülemediği için, zaten tarihi kökleri olan farklılıkların kutuplaşması ile sonuçlanmıştır. Merkez-çevre eksenindeki kutuplaşma sürecine bir de İspanyol iç savaşı eklenince durum yönetim yapısı bakımından tam bir

kaos olmuş ve on yıl bile sürmeyen bölgesel yapıların etkin olduğu cumhuriyeti yakın dönem İspanyol tarihinin en uzun ve katı merkeziyetçi dönemi General Franco'nun iktidara gelmesiyle başlamıştır (Montero, 2001: 152).

Köktenci Katolik anlayış, liberalizm karşıtı siyaset ve ekonomik muhafazakarlık ile tanımlanan Franco döneminde yönetimin birincil amacı merkeziyetçi yapıların ülkenin tamamında kusursuz olarak yeniden tesis edilmesiydi (Subirats, 2006: 179) ve bu noktada başta tarihi bölgeler olmak üzere ortaya çıkan bölgesel muhalefetler bastırılmakla yetinilmemiş bölgesel farklılıkları besleyen tarihi damarlar yok edilmeye çalışılmamıştır. Bu amaç doğrultusunda Franco dönemi boyunca Bask, Katalan ve Galiçya dilinin kamusal alanda konuşulması yasaklanmıştır. Bölgeselleşme hareketleri yasaklandığı gibi bölgeselleşme taleplerini dile getirenler hapsedilmiştir. Ancak yönetimin bu yöndeki bütün çalışmalarına rağmen özellikle tarihi bölgeler olmak üzere İspanya'nın tarihi ve kültürel farklılıkları homojenlik potasında eritilemediği gibi bu merkeziyetçi baskı bölgesel farklılıkları bir muhalefet kanalı olarak canlı tutmuştur. Yani bölgesel farklılıklar Franco yönetimine karşı en belirgin muhalefet zeminiydi ve yönetim bu yöndeki talepleri en sert şekilde bastırmak konusunda hiç tereddüt etmiyordu fakat bölgesel yönetim taraftarları faaliyetlerini yurtdışında da olsa sürdürüyorlardı. Franco yönetiminin bölgesel talepleri yok sayarak ülkenin tamamında merkeziyetçi yapıların tavizsiz olarak uygulanmaları sonucunda başta tarihi bölgeler olmak üzere pek çok bölgede merkezi yönetimin meşruiyeti bitme noktasına gelmiş ve geniş çaplı muhalefet oluşmuştu. 1975'de General Franco öldüğünde, gün geçtikçe artmakta olan ve bölgesel farklılık taleplerini de önemli oranda içinde barındıran demokratik muhalefet artık durdurulamaz bir noktaya varmıştı (Luelmo & Williams, 1999: 170) ve yeni kral Juan Carlos de Borbon ve yeni kurulan hükümetin başbakanı Adolfo Suarez bu durumu görmezden gelmeyerek demokratikleşme ve bölgeselleşme yönünde reformlar başlattılar. Suarez İlk olarak Bölgeler ile İlişkiler Bakanlığı kurarak bölgesel yönetimleri kabineye dahil ettikten sonra, hükümet programına bölgelerin tanınması için anayasal düzenlemeler yapılması yönünde madde konu ve bu yöndeki düşünce Suarez'in lideri olduğu Demokratik Merkez Birliği tarafından 1977 seçimleri öncesinde sıklıkla vurgulanarak bu konudaki kararlılık gösterilmiş oldu (Diaz Lopez, 1985: 243).

2. 1978 Anayasası ve Modern İspanyol Bölgesel Yönetimlerinin Doğuşu

1939'dan beri devam eden katı merkeziyetçi yapı 1978 anayasası ile noktalandı ve 1931'deki II. Cumhuriyette olduğu gibi sarkaç yeniden bölgesel yönetimler tarafına döndü. Metni meclis tarafından hazırladıktan sonra referandumda kabul edilen ve Kral I. Juan Carlos tarafından onaylanan 1978 Anayasası ile demokratik ilkeler ön plana çıkarılarak, İspanya uzun zamandan beri

ayrı olduğu Avrupa değerlerine yaklaşma iradesini beyan etmiş oluyordu. Merkeziyetçi ve bölgesel talepler arasındaki uzlaşmazlığın farkında olarak hazırlanan 1978 anayasası, toplumun belli bir grubunun önceliklerini yansıtmaktan çok bütün partilerin üzerinde uzlaştıkları bir metin olduğu için, bu anayasa temelinde şekillenecek yeni yönetim yapılarının güçlü bir meşruiyeti olacaktı. Anayasa incelendiğinde, merkeziyetçi ve bölgesel yapılar arasında yeni bir gelgite sebep olacak unsurlardan kaçındığı kolayca görülebilir. Yani bu iki yapı arasında açık tercih yapılmak yerine iki yaklaşımdan da unsurlar barındıran melez bir içeriğe sahip olduğu açıkça görülebilir (Subirats, 2006: 180) mesela bir yandan İspanyol devletinin tek ve bölünmezliği vurgulanırken diğer yandan bölgesel yönetimler federal yapılarda rastlanabilecek serbestiler ile techiz edilmiştir. Bu durum anayasanın 2. maddesinde açıkça görülmektedir, çünkü bir yandan devletin bölünmez bütünlüğü, bütün İspanyolların ortak anavatanı anlayışı ön plana çıkarılırken diğer yandan bölgesel otonomi hakkı vurgulanmaktadır. (Agranoff, 1996: 387).

İspanya'da bölgeselleşme başından beri idari bir teknik olarak görülmemiştir aksine bölgeselleşmenin güçlü siyasal bir boyutu vardır ve bölgeselleşme demokratikleşmenin kaçınılmaz bir uzantısı olarak görülmüştür. Bölgesel yönetimlerin demokratik talepleri 1978 Anayasasında önemli oranda karşılık bulmuştur ki bu yönetimi federalizme yakın bir konuma taşımıştır. Mesela bölgelerin özerklikleri bölgeselleşmeyi idari bir teknik olarak gören üniter devletlerde rastlanabilecek bir durum değildir. Ayrıca Bölgesel yönetimlere başından itibaren kendi yapılarını kendi tercihleri doğrultusunda şekillendirme yetkisi verilmiştir. Yani merkezi yönetim bölgesel yönetimlerin yapılarını belirlememekte aksine bölgesel yönetimler kendi yönetim yapılarını belirledikten sonra hazırladıkları metni onay için parlamentoya sunmaktadır ki bu özelliğinden dolayı İspanyol yönetim modeli bazen yarı federal hatta federal olarak değerlendirilmektedir (Börzel, 2000: 19). Tarihi bölgelerin, eğer yönetimin federal boyutu üzerinde ısrarlı davranırsa bu konuda başarılı olabileceği fakat yönetimin federal olması durumunda, bölgeselcilik yönünde talepleri olmayan bölgelerin de güçlenerek tarihi bölgelerin sahip olduğu ayrıcalıklı konumu paylaşabilecekleri için bu yönde ısrarlı olmadıkları dolayısıyla yönetimin doğrudan federalizme yönelmediği bile düşünülmektedir (Shrijver, 2006: 91).

1978 Anayasası bölgeselleşme için oldukça önemli bir başlangıçtır ve bu doğrultuda yeni bir mülki yapı ortaya çıkmasına engel olacak unsur barındırmamaktadır. Yeni dönemde bölgesel yönetimlere yönelik daha önceki engeller kaldırılmıştır. Franco döneminde ülkenin mülki idari yapısı 50 ilden teşekkül etmişti ve bölge kademesi yoktu. Yeni anayasa gereğince iller tarihi, kültürel ve ekonomik ortak özellikler ekseninde bölge oluşturabilecekleri gibi bütün bölgeler çıkarlarının gereği olan otonom olma hakkını anayasanın 137. maddesi gereği kullanabileceklerdir (Montero, 2001: 153). Bölgesel yönetimlerin otonom statüyü

elde etmeleri ise genellikle iki şekilde olmaktadır. Birincisi 151. madde bölgeleri de olarak adlandırılan Bask, Katalonya ve Galiçya'yı içeren tarihi bölgelerin otonom konumlarının, bölge de referanduma sunulduktan sonra resmiyet kazanmasıyla sahip oldukları özel statü yoluyla. İkincisi ise 143. madde bölgeleri olarak adlandırılan ve belli il ve belediyelerin bir araya gelerek oluşturdukları ve referandum sonrasında parlamento da onaylandıktan sonra sınırlı otonomi kullanabilen bölgeler. Bu tasnif doğrultusunda Bask ve Katalonya'nın otonomileri 1979' da onaylanırken diğer bölgelerinki biraz daha geç tarihlerde olmuştur ve 1983'de otonom statüye kavuşmayan bölge kalmamıştır (Bache & Jones, 2000: 4).

Franco döneminde ülkenin mülki idari yapısı 50 ilden teşekkül etmişti ve bölge kademesi yoktu. Yeni anayasa gereğince iller tarihi, kültürel ve ekonomik ortak özellikler ekseninde bölge oluşturabilmektedirler. Yani İspanyol bölgesel yönetimleri Fransız bölgesel yönetimlerine benzer bir şekilde illerin bir araya gelerek oluşturdukları bir yönetim kademesidir ve iller sınırlarını korumaya devam etmektedirler ama bölgesel yönetimlerin kendi sınırlarını çizme konusunda geniş yetkileri vardır. İl ve bölgesel yönetimler arasındaki yetki paylaşımı iller ve bölgesel yönetimlerin kendi aralarında varacakları uzlaşma sonucunda oluştuğu için bölgeden bölgeye farklılık göstermektedir ve dolayısıyla İspanyol bölgesel yönetimleri arasında standart bir yapıdan bahsetmek mümkün değildir (Agranoff, 1996: 387).

İsimlerini genellikle tarihi ve kültürel özelliklerinden alan İspanyol bölgesel yönetimleri, iller ve bölgeler arasında uzlaşmalarla kurulduğu için sadece yetki paylaşımı konusunda değil coğrafi genişlikten, nüfusa ve bölgesel yönetimleri oluşturan illerin sayısına kadar hemen her alanda ciddi farklılıklar göstermektedir (Luelmo & Williams, 1999: 182). Örnek olarak olarak La Rioja bölgesinin nüfusu 270.000 iken Katalonya'nın nüfusu 6.300.000, Endülüs'ün nüfusu ise yaklaşık 7.5 milyondur. Ayrıca pek çok ili kendi sınırları içinde barındıran Kastilya ve Endülüs'ün yanı sıra Mürsiye, La Rioje ve Cantabria bölgeleri tek ilden oluşmaktadır (Shrijver, 2006: 90). İspanyol bölgesel yönetimleri arasındaki bu çeşitliliği Bask Katalonya, Valensiya ve Galiçya gibi tarihi bölgeler ve idari bölgeler şeklinde bir tasnif etme çabası bile durumu açıklamak için yeterli olmayabilir, çünkü bu kadar net sınırlardan bahsetmek kolay değildir.

İspanyol Anayasası, Fransız Anayasası gibi yönetimin çerçevesini ülkenin tek ve bölünmezliği esası üzerine kurmasına rağmen, bölgesel yönetimler Fransa ile mukayese edilemeyecek kadar geniş yetkiler ile donatılmıştır. Fransa'da bölge bir kademe olarak yönetim yapısına anayasal olarak 1982'de sınırlı idari yetkiler ile donatılarak girmesine rağmen 1978 Anayasası bölgesel yönetimlere yol yapımından tarımsal planlamaya hatta sınırlı vergi toplamaya kadar bir üniter devlette zor rastlanabilecek geniş yetkiler vermiştir. Yani bölgesel yönetimlerin geniş bir serbestisi

yanı sıra bir üst merkezi yönetim vardır ki bu yapısı özelliğiyle bazen yarı federal yönetim olarak da gösterilmektedir (Bache & Jones, 2000: 3). Bu yapı içinde İspanyol bölgesel yönetimleri oldukça geniş mali yetkilere sahiptirler hatta sınırlı da olsa kendi vergilerini bile toplayabildikleri gibi doğrudan seçilmiş temsilcilerden müteşekkil bölgesel meclisler aracılığıyla yasama yetkilerini kullanabiliyorlardı. Bu yetkiler özel statüsü olmayan bölgesel yönetimlerin kullandıkları yetkilere ki Bask ve Navarra bölgeleri tarihsel *fueros* haklarından kaynaklandığı için kendi vergilerini ülkenin genel vergi sisteminin dışına çıkmayacak şekilde kendileri toplayabilmekteydiler (Montero, 2001: 154).

1978 Anayasası bir uzlaşma anayasası olduğundan ve başta ordu olmak bürokrasi merkezîyetçi yapılardan yana olduğu için bölgeselleşme yönünde ileri adımlar atılmasından çekinilmiştir ama yine de bölgeselleşme yönündeki ilerlemeler merkezîyetçilik taraftarı bürokrasiyi rahatsız etmiştir. Bu rahatsızlık 1981'de Albay Antonio Tejero'nun parlamentoyu basarak darbe yapma girişimiyle açığa çıkmıştır. Başarısız olan bu darbe girişiminden sonra bölgeselleşme yönünde daha ileri adımlar atmanın önü açılmıştır. İspanyol bölgesel yönetimleri 1982'ye kadar neredeyse tamamen ülkenin kendi iç dinamikleriyle geliştiği halde İspanyol hükümetinin AB'den kredi talep etmesi ve AB şartları karşılanmadığı için reddedilmesi ile ülke henüz AB üyesi olmamasına rağmen AB bölgesel yönetimler standartları ile etkileşim sürecine girmiştir (Shrijver, 2006: 88).

3. AB ve İspanyol Bölgesel Yönetimleri

İspanya AB'ye 1986'da katılmasına rağmen AB ile ilişkiler çok önceden daha 1962'de İspanya'nın gözlemci üye olarak katılma talebinin yönetimin parlamenter demokrasinin dışında olması sebebiyle reddedilmesi ile başlamıştır. 1970'de tercihli ticaret anlaşması imzalayarak AB ile ilk resmi bağlantıyı kuran İspanya'nın 1978'de oldukça demokratik unsurlar barındıran anayasayı kabulü ve bu doğrultuda oluşturulan yönetim yapısının inşasından sonra AB'nin daha önce İspanyayı üyeliğe kabul etmemesi yönündeki engel ortadan kalkmış oluyordu. AB üyeliği İspanya için cazip görünmekteydi çünkü üyelik vasıtasıyla İspanyol mallarına geniş bir pazar sunularak İspanya'nın ekonomik gelişimine imkanlar sunulacağı gibi henüz emekleme aşamasında olan İspanyol demokrasininin güçlenmesine katkıda bulunabilirdi. Bu kanaatler sebebiyle İspanya üyelik konusunda kararlı bir tutum sergilemiştir (Bache & George, 2006:204) ki zamanla bu yöndeki beklentilerin yanlış olmadığı açıkça görülmüştür. AB üyeliğinden sonra İspanya ekonomisinde ciddi bir canlanma olmuştur ki bu hem AB'nin İspanyol mallarına geniş pazar sunması hem de büyük ölçekli AB fonlarının aktarılması yoluyla olmuştur.

1986'da İspanya'nın AB'ye üye olmasından sonra başta AB fonları olmak

üzere AB dahilindeki gelişmeler de İspanyol bölgesel yönetimlerini şekillendiren faktörler arasına girmiştir. İspanyol bölgesel yönetimleri ile AB arasındaki etkilenme tek taraflı olmamıştır. AB bölge politikaları İspanyol bölgesel yönetimlerinin şekillenmesinde etkili olduğu gibi İspanyol bölgelerinin de AB fonlarının şekillenmesine önemli etkisi olmuştur ve bu etki daha üye olmadan üyelik müzakereleri sürecinde başlamıştır ki İspanya bu süreçte Portekiz, Yunanistan ve İrlanda'nın ortak taleplerinin dile getirildiği platformun öncüsü rolünü üstlenmiştir. İspanyol bölgeleri AB bölgeleri arasındaki en fakir bölgeler arasında yer alıyordu ve üye olmadan önce uzun bir geçiş dönemi boyunca AB'den aldığı fonlar ile fakir bölgelerin ekonomik durumlarını geliştirerek AB bölgeler ile aradaki derin uçurum kapatılmaya çalışılmıştır. Aynı tarihlerde Tek Avrupa Senedi ile uzun dönemde Avrupa bütünleşmesi hedeflediği için üye ülkeler ve bölgeler arasındaki gelişmişlik farklarının bu yoldaki en ciddi engel olarak değerlendirilmesi İspanya'nın bu yöndeki taleplerine anlamlı bir zemin sunuyordu.

Pek çok diğer AB bölgesi gibi İspanyol bölgeleri de AB'nin merkezi yönetimin sınırlamalarını esnetmek için bir fırsat olabileceğini düşünmekteydiler ki bu noktada haklı çıktılar. Çünkü AB yapıları sayesinde zaten güçlü olan İspanyol bölgesel yönetimleri merkezi yönetimin nüfuzunu biraz daha zayıflatmış hatta bazen merkezi yönetimi aşarak doğrudan AB kurumları ile muhatap olacak noktaya varmıştır (Subirats, 2006: 179). İspanya'nın AB'ye katılımından sonra Birlik içindeki gelişmeler de İspanyol bölgelerin beklentilerini gerçekleştirmelerini sağlayacak yöndeydi ki bunun ilk adımı 1986 yılında bölgesel yönetimlerin gelişiminin önünü açan önemli adımlardan biri olan Tek Avrupa Senedi'nin kabul edilmesidir. Tek Avrupa Senedi ile AB içindeki siyasal ve ekonomik işbirliği temellerinin güçlendirilmesi ve bu yönde önemli engel olarak görülen bölgeler arasındaki ekonomik gelişmişlik farklarının kapatılması amaçlanmıştır ve bunu gerçekleştirmek için ERDF fonlarının yapısı değiştirilerek özgün AB bölgesel politikalarının temelleri atılmıştır. Anlaşmanın 130a-e maddeleri sosyal ve ekonomik uyum konusuna ayrılmıştır ve bu tarihten sonraki bütün çalışmalarda AB bölgeleri arasındaki dengesizliğin giderilmesi ve geri kalmış bölgelerin durumunun iyileştirilerek ekonomik ve sosyal uyumun güçlendirilmesi yönündeki maddeler yer almıştır (Armstrong, 1995: 24). Bu amaca ulaşmanın en önemli aracı olarak görülerek oluşturulan yapısal fonlar daha önce bölgeler arasındaki dengesizliklerin giderilmesine yönelik olarak oluşturulan ERDF (Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu) ve Avrupa Sosyal Fonu (ESF), Avrupa Tarım Destek ve Garanti Fonu ve Balıkçılık Destek Fonlarının da eklenmesiyle bütçesi arttırılarak etkili hale getirilmiştir (Bullmann, 1996: 11).

İspanyol bölgesel yönetimleri başta Fransız bölgeleri olmak üzere pek çok bölgeden farklı olarak kendi iç dinamikleriyle gelişmişlerdir ama yine de AB bölgesel

politikalarında meydana gelen değişikliklerden önemli oranda etkilenmişlerdir. Tek Avrupa Senedi, Maastricht Anlaşması ve Bölgeler Komitesi'nin kurulması İspanyol bölgesel yönetimlerine olumlu katkıda bulunarak daha da güçlendirmiştir. Tek Avrupa Senedi ile ulusal sınırlar, emek, sermaye, mal ve hizmet akışına açılarak, bölgesel ekonomilere dinamizm kazandırılması ve bölgeler arasındaki dengesizliklerin mümkün olduğu kadar azaltılması amaçlanmıştı. Bu amaçla oluşturulan yapısal fonların amaçlarından biri AB bölgeleri arasındaki derin farklılıkları törpülemek ve özellikle zayıf bölgelerin kapasitelerinin artırılmasına katkıda bulunmaktı (Mairate, 2006: 171). İspanyol bölgeleri AB'nin en fakir bölgeleri arasında yer almasının yanı sıra kendi aralarında derin uçurumlar vardı ki mesela Extremadura'da kişi başına düşen gelir Navarra'nın yarısından daha azdı (Marchante & Ortega, 2006: 476). Hem kendi aralarında hem de diğer AB bölgeleri ile aralarında ciddi dengesizlikler olan İspanyol bölgeleri idari yapılarında gerekli düzenlemeleri yaptıktan sonra bu fonlardan en çok faydalanan bölgeler arasında yer almıştır.

Tek Avrupa Senedi'nin devamı olarak görülen ve AK tarafından 1988' de kabul edilen I. Delors paketiyle yapısal fonların bütçesi iki katına çıkarılarak bu tarihe kadar sahip olduğu en büyük bütçeye ulaşmakla kalmamış ayrıca ortaklık ilkesine vurgu yapılarak bölgesel yönetimlerin AB mekanizmasına doğrudan katılımı teşvik edilmiştir (Sutcliffe, 2000: 166). Bu ilerleme Birliğe daha yeni katılmış olmalarına rağmen, Alman Landerları ile birlikte AB mekanizmasında daha aktif roller üstlenmek isteyen İspanyol bölgelerini memnun etmiştir ama yeterli görülmemiştir. Bölgesel yönetimler bu paket öncesinde AB'nin bölgesel yönetimleri destekleyen kurumsal yapılarını zayıf olarak değerlendikleri için kendi politikalarını oluştururken bu kademeyi gözardı ediyorlardı ama ortaklık ilkesi doğrultusunda gerçekleşen uygulamaların olumlu neticelerinin de farkındaydılar. Çünkü bu adım sayesinde sonuca uzlaşmayı zorlaştıran şüphe ortamı uzlaşmaya daha kolay ulaşılabilir olacak güven ortamına dönüştürmüştür ki bu doğrultuda oldukça olumlu sonuçlara varılmıştır. Mesela Katalonya daha önceki bazı taleplerinden vazgeçerek AB teminatı altındaki bir özerkliği kabul edecek noktaya gelmiştir (Keating, 1995: 7).

Ortaklık ilkesinin yürürlüğe girmesi sadece AB ile bölgesel yönetimlerin ortak faaliyet alanlarını arttırmakla kalmamış, AB'den ilk yıl alınan yapısal fonların tamamını merkezi bütçeye aktaran ve kendi öncelikleri doğrultusunda kullanan İspanyol hükümetinin yapısal fonlar kullanma sürecindeki hakim rolüne son vermiştir (Bache & Jones, 2000: 5). Yani ortaklık ilkesinin işlerlik kazanması ile bölgesel yönetimler üzerindeki baskılar önemli oranda hafiflemiştir ama yapısal fonların alınması sürecinde hala merkezi yönetimin önemli bir nüfuzu vardı. Hükümet proje ortağı bölgesel yönetimlerinde katılımında bulunabildikleri Kamu Yatırım Komitesi aracılığıyla bölgesel yönetimlerin fon alma süreçlerini yakından kontrol etmektedir. Bölgesel yönetimlerin fonlar aracılığı ile yürütülen programların hazırlık aşamasında

yer almalarına rağmen nihai karar alınması sürecinde her hangi bir yetkileri yoktur ki bu durum Avrupa Komisyonunu (AK) rahatsız etmektedir ve Avrupa Komisyonu'nun İspanyol hükümeti üzerindeki baskıları sonucunda, en azından AB fonlarının belli bir kısmının bölgesel yönetimlerine inisiyatifine bırakılması sonucuna varılmıştır. Ama Madrid yönetimi kendisinin müzakerelerine katılmadığı ve AB ile bölgesel yönetimler arasında uzlaşmaya varılan hiçbir programı kabul etmeyeceğini açıkça beyan etmiştir (Morata, 1992: 127).

Başta Bask ve Katalonya olmak üzere bazı bölgeler, AB bağlamında her türlü resmi katılımın devlet aracılığıyla yapılmasından rahatsızlardı ve bölgesel yönetimlerin yönündeki ilerlemelerin asli olmaktan çok şekilde kalarak bölgesel yönetimlerin konumunu resmi anlamda güçlendirmediklerini öne sürmekteydiler. Yani I. Delors Paketine kadar bölgeselleşme yönünde pek çok adım atılmasına rağmen bütün bu adımlar devlet merkezli anlayış doğrultusunda gerçekleştirildiği için Wise ve Croxford bu değişimlerin asli olmaktan çok kozmetik politikalar olduğu kanaatinde idiler (Wise & Croxford, 2002: 45). Çünkü AB'nin yetki alanını genişleterek devletlerden devraldığı yetkilerin bir bölümü daha önce bölgesel yönetimler tarafından yürütülmekteydi. Yetki devri sonrasında devletler AB mekanizmaları doğrudan katılım kanallarına sahip olduğu için müzakereler sonucunda yetkilerin bir kısmını geri alabilirken doğrudan temsil hakkı olmayan bölgesel yönetimlerin yetkileri önemli oranda azalmıştı ve bu durum AB öncesinde geniş yetkiler kullanan İspanyol bölgesel yönetimlerini rahatsız ediyordu (Morata, 1992: 120).

Madrid yönetimi, bölgesel yönetimlerin AB ile resmi temaslarda bulunması konusunda oldukça kısıkanç davranmış ve bu teması sınırlandıracak mekanizmalar oluşturmuştu (Bache & Jones, 2000: 7) ama ortaklık ilkesine işlerlik kazandırılarak fonların dağıtılmasında bölgesel yönetimlerin de üçüncü taraf olarak görülmesinden sonra bölgesel yönetimler ile AK arasındaki temaslara bir gereklilik halini almıştı. Zaten merkezi kısıtlamaları aşmak için AB ile dolaylı iletişim kanalları kullanan altı İspanyol bölgesi Brüksel'de büro açmıştır. Bu bürolar aracılığıyla bölgelerin talepleri AB gündemine daha etkili olarak taşınmış ve İspanyol bölgesel temsilcilerin aktif olarak katıldıkları Avrupa Bölgeler Meclisindeki çalışmalar sonucunda İspanyol bölgesel yönetimleri AB ile daha yakın bir konuma gelmiştir.

4. Maastricht Anlaşması ve İspanyol Bölgesel Yönetimleri

AB bölgeleri arasında gelişmişlik farkları başlangıçtan beri vardı ama hem 1982 sonrasında Yunanistan, İspanya ve Portekiz'in Birliğe katılmasıyla hem de üye ülkelerdeki sanayinin belli bölgelerde toplanması sonucu bölgeler arasındaki fark daha da açılmıştı. 1990'a gelindiğinde tek pazar ve tek para birimi oluşturmak

yönünde ilerleyen AB için bu fiili durum kabul edilebilir değildi ve bu fiili durumda AB'nin de rolü vardı. Çünkü bölgesel politikalar kendine özgü bütüncül bir çerçeve içinde değerlendirilmek yerine sadece ekonomik ayağı olan sınırlı yapısal fonlar aracılığıyla yürütülmekteydi ve bu bütçeyle istenen ekonomik hedeflere ulaşmak mümkün değildi ki bu amaçla Maastricht Anlaşmasıyla yapısal fonlar önemli miktarda artırılmış ve büyük bütçeli uyum fonları yapısal fonlara eklenmiştir. Uyum fonlarının yapısal fonlara dahil edilmesi bütünleşme önünde büyük engel olarak görülen Birliğin en fakir bölgelerinin durumunun düzeltilmesi ve bölgesel yönetimlerin AB yönetim mekanizmasına girişi yönündeki en ileri adım olarak kabul edilebilir (Jeffery, 1995: 247).

Bask, Katalonya, Walonya ve Westfalya gibi müzakereci bölgelerin taleplerinin karşılanması yönünde ileri bir adım olan Maastricht Anlaşmasına üye ülkeler arasında zorlu müzakerelerden sonra varılmıştır ve bazı gözlemcilerin öne sürdüğü gibi Maastricht Anlaşması modern devletin hemen hemen bütün egemenlik alanlarına ait yetkilerinin bir kısmının ulusüstü AB'ye devretmesi ile sonuçlanmıştır (Wincott, 1996: 404). Bu anlaşma ile daha sonraki gelişmeleri şekillendiren kavram ve kurumlar AB müktesabatına girmiş olmasına rağmen yapısal fonlar konusu müzakerelerin en tartışmalı noktalarından biri olmuştur. Anlaşmanın birinci başlığının b bendinde (yeni 1) AB'nin uyumlu ve sürdürülebilir ekonomik gelişmesi için üzerinde uzlaşılan amaçlar sıralanmıştır. Yani eski anlaşmanın 130/ a-e maddeleri daha derinleştirilmiş ve ülke bazında uyumu bozan dezavantajlı konumdaki üye bölgelere yönelik uyum fonları tahsis edilmiştir (Allen, 2000:250) ki bu fonlardan etkili olarak faydalanan İspanyol bölgelerinin merkezi yönetime olan mali bağlılığı azalmıştır.

Maastricht Anlaşması ile daha sonra bölgesel yönetimlere merkezi yönetimler karşısında geniş bir faaliyet alanı sağlayan yerinden yönetim ilkesinin girmesine rağmen eğitim, kültür, ekonomik ve sosyal uyum, kamu sağlığı, istihdam, ulaşım gibi konularda kendisine danışılması zorunlu olan Bölgeler Komitesi'nin kuruluşunun kararlaştırılması en somut adım olmuştur. Bu özelliklerinden dolayı Maastricht Anlaşması bölgesel yönetimlere yeni bir boyut kazandıran tarihi bir adım olmuştur (Phinnemore, 2003: 49).

5. Bölgeler Komitesi'nin Kuruluş ve Gelişme Aşamasında İspanyol Bölgesel Yönetimlerinin Rolü

İspanyol bölgelerinin de katmış olduğu ivmeyle 1990'lara gelindiğinde bölgesel gelişmeler mevcut sistem içinde yapısal fonları arttırmakla sınırlandırılabilir olacak noktayı aşmıştı. Şüphesiz yapısal fonlardaki artış bölgeleri AB ekseninde daha faal olmak yönünde teşvik etmiştir yani AB'nin bölgeler arasındaki

ekonomik gelişmişlik, istihdam ve gelirlere yönelik dengenin sağlanması amacıyla oluşturduğu yapısal fonlar bölgelerin gelişim süreci için önemli bir ivme teşkil etmiştir. Ama 1990'larda bölgesel yönetimler sadece ekonomik çerçeve içinde değerlendirilmek yerine idari yapı içinde de daha fazla rol üstlenmek istiyorlardı ve bu yöndeki taleplerinin başlıcası AB düzleminde daha geniş ve doğrudan temsil mekanizmalarına kavuşulmasıydı.

1991 Maastricht Anlaşmasıyla AB, müzakereci bölgelerin öne sürdüğü gibi, bölgeler arasındaki dengesizliğin hem yapısal fonlara ayrılan mevcut bütçeyle çözümlenmesi için ekonomik zorluğunu hem de olayı sadece ekonomik temelde değerlendirmenin yetersizliğini kabul etmiş oluyordu. Artık bölgesel politikaları, bölgelerin ekonomik durumlarını iyileştirme çerçevesi ile sınırlandırmak yeterli olmuyordu ve kalıcı çözüm bölgesel yaklaşımın kültürel, idari ve siyasi boyutların da eklenmesiyle kapsamlı bir hale getirilerek kendine özgü bütüncül bir çerçeve içine yerleştirilmesi gerekiyordu (Keating, 1995: 16). Bu amaca yönelik en somut ürün ise 1988 maddenin a bendiyle kurulan ve bölgesel yönetimlerin kendilerini ilgilendiren konularda fikirlerinin alınmasını zorunlu kılan ve yasama müzakerelerinin üçüncü kademesi olarak adlandırılan ve 1994'te faaliyete geçen Bölgeler Komitesi'nin sisteme girmesi olmuştur (Wagstaff, 1999: 189; Christiansen, 1996: 93).

Kuruluş itibarıyla üye ülkelerin nüfuslarına göre temsilci gönderdiği Komite Fransa, Almanya, İtalya ve İngiltere'den 24, İspanya'dan 21, Belçika, Yunanistan, Portekiz ve İtalya'dan 12, Danimarka ve İrlanda'dan 9 ve Lüksemburg'dan 6 olmak üzere toplam 189 temsilciden oluşmaktaydı. 1995'te AB genişleme sürecinden sonra Avusturya ve İsveç'ten 12 ve Finlandiya'dan 9 temsilcinin katılımıyla 222 yerel ve bölgesel temsilciden oluşan Bölgeler Komitesi'nin üyeleri, üye ülkelerin gösterdikleri adaylar arasından dört yıllığına Konsey tarafından seçilmektedir. Görev süreleri dolduktan sonra tekrar seçilebilme hakkına sahip olan temsilcilere diğer kurumlar aracılığıyla talimat verilemeyeceği ve AB ilkeleri dahilinde istedikleri yönde hareket etme serbestisine sahip olmaları kuruluş aşamasında genel kabul gören ilkelerdi (Wagstaff, 1999: 188).

İspanya'nın 21 temsilci bulundurduğu Bölgeler Komitesi'ni AB'nin bir düzenlemesi olarak görmek bölgesel gelişmelerin çerçevesini tam olarak görmemizi engelleyebilir. Çünkü 1980'lerde bölgeler, üye ülkelerde bir yönetim kademesi olarak oldukça itibar kazanmıştı hatta nerdeyse *devlet kötü, bölge iyi* şeklinde bir denklem kurulmaya başlanmıştı (Kennedy, 1997: 1). Bu temayül 1986'da oldukça güçlü tarihi bölgeleri olan İspanya'nın AB'ye katılımıyla yeni bir ivme kazanmıştır. İspanyol bölgelerinin faaliyetleri ile bölgesel yönetimlerin Brüksel'de artan etkisi daha belirginleşmeye başlamıştır ki 1980'in başlarında sayısı 15 civarında olan bölgesel temsilciliklerin sayısı Maastricht Anlaşması öncesinde 100 civarındaydı (Moore,

2008: 520). Ayrıca İspanyol bölgeleri diğer bölgelerle arasında tecrübelerini paylaşarak, bölgelerin ortak çıkarlarını savunan ve bölge kademesindeki problemleri AB gündemine getiren ve sayıları gittikçe artan bölgesel teşkilatların içinde yer alarak bu teşkilatlara canlılık kazandırmıştır.

İspanyol ve Alman bölgesel yönetimleri aşırı iyimserlikle Bölgeler Komitesi hakkında büyük umutlar besleyerek Komite'nin AB'nin kurumsal yapısına yeni bir boyut kazandıracığı beklentisi içine girdiler. Ancak gerekli mali kaynak ile personelden mahrum ve kendi içinde derin ayrım hatları barındıran Bölgeler Komitesi'nin bu beklentileri karşılaması çok zordu (Kaiser & Prange, 2004: 250). Daha kuruluş aşamasındaki müzakerelerde bölgelerin konuya yaklaşımı ve talepleri arasındaki çeşitlilik bölgelerin Komiteyi çok farklı amaçlar için hareket platformu olarak gördüğünü göstermiştir. Mesela Alman, İspanyol ve Belçika bölgeleri yapısal fonların bölgesel yönetimlere merkezi yönetimler aracılığıyla verilmesinden rahatsızdı ve Bölgeler Komitesi'nin bu faaliyet için bir kanal olmasından ve Komite'nin bölgesel yönetimlerin Avrupa Konseyi'nde temsili yönünde çalışmalar yapmasını beklerken Fransa gibi merkezîyetçi üye bölgeleri ise bölgesel faaliyetler için daha geniş hareket zemininden fazla bir şey ummuyordu (Wagstaff, 1999, 189). Tüm yetersizliklerine rağmen Bölgeler Komitesi hem bölgelere AB'de temsil imkanı sunarak merkezi yönetim karşısındaki konumlarını güçlendirmiş hem de bölgesel yönetimler arasında benzer sorunlara ortak çözümlerin geliştirdiği bir platform sunarak bölgesel yönetimlerin gelişmesine önemli katkıda bulunmuştur. İspanyol bölgesel yönetimleri bu avantajlardan en çok faydalanan AB bölgeleri arasında yer almıştır.

6. Demokrasi Açığı ve İspanyol Bölgesel Yönetimleri

1980'lerin sonlarından itibaren AB temsil ülke bazında yapıp ulusaltı yönetim kademelerine temsil hakkının tanınmamış olması bir demokratik aşidan bir eksiklik olarak gündemde önemli bir yer tutmaya başlamıştır. İspanya'da demokrasi ile bölgesel yönetimler birbirleriyle çok yakından bağlantılı olarak görülmektedir ki 1873, 1931 ve 1978'de yönetim yapısı şekillendirilirken demokratik yönetim anlayışının en belirgin uzantısı olarak bölgeselleşme yönündeki ilerlemeler kabul edilmiştir. Bölgesel yönetimlerin güçlü konumu ile demokratiklik arasında doğrudan bağlantının kurulduğu İspanya'nın AB'ye girmesiyle demokrasi açığı daha yoğun olarak gündeme getirilmeğe başlanmıştır. İspanyol bölgeleri Alman landerları ile birlikte AB'de kurumsal temsilin hala ülkeler temelinde yapıldığını ve bunun demokrasi için bir zaaf olduğunu öne sürerek bölgesel temsilin kurumsal temellerinin güçlendirilmesini talep etmeye başlamışlardır. Bu taleplerini AB mekanizmalarında temsil hakkına sadece merkezi devletlerin sahip olması sebebiyle diğer aktörlerin karar verme süreçlerinde resmi roller üstlenmekten çok gündem belirlenmesi

sürecinde lobi yapılması rolünü üstlenmesi (Dehousse 1997: 257) ve temsilin eksik kalmasını anlatan demokrasi açığı anlayışı üzerine inşa ediyorlardı. İspanyol parlamenterler AB idari yapılarının kültürel farklılıkları da kapsayacak şekilde demokratik yanını güçlendirilmesini talep eden Avrupa Diyaloğu (Hainsworth, 1993: 212) gibi gruplar içinde aktif olarak yer almışlardır.

Bask ve Katalonya'nın da içinde yer aldığı müzakereci bölgelere göre Bölgeler Komitesi ile AB gündemini meşgul eden konular yerel ve bölgesel yönetim kademelerinde konuşularak AB'nin temsil kabiliyetine güç katarak AB meşruiyetini güçlendirmekte ve (Hönnige & Kaiser, 2003: 1) AB'nin eksik temsil ve demokrasi açığı konularındaki zaafalarını gidermesine katkıda bulunmaktadır.

İspanyol, Alman ve Belçika bölgelerinin AB düzleminde temsilin tamamen ülke bağlamında yapılmasına yönelik eleştirilerini hafifletecek önemli bir adım Maastricht Anlaşmasının bölgesel yönetim bakanlarının ülkelerini temsil edebileceği yönündeki 203. (146) maddesi ile atılmıştır. Maastricht Anlaşması'ndan sonra AB politikaları uygulamaya geçtikçe bölgesel yönetimler AB'nin artan yetkilerinin sadece merkezi yönetimlerin değil kendi yetkilerini kısıtladığını görünce bölgesel yönetimlerin Brüksel'de daha güçlü temsil edilmesinin gerekliliğini fark etmişlerdir. Merkezi yönetimlere ait olan yetkilerin AB'ye geçmesiyle önceleri bölgesel yönetimlerin hareket alanı genişlemiş fakat zamanla AB bölgesel yönetimler standartlarını kurumsallaştırdıkça bu yetkiler bölgesel yönetimlerden AB'ye geçmeye başlamıştır. AB'nin devlet merkezli yapısı içerisinde devletler kaybettikleri yetkilerini AB ile yaptıkları müzakereler sonucunda farklı şekillerde telafi edebilirken bölgesel yönetimler karar verme süreçlerine katılmadıkları için kayıplarını telafi edemiyorlardı. Bölgesel yönetimler bu dengesizliğin Avrupa Konseyi'nde oy verme yetkisinin sadece merkezi hükümetlere verilmiş olmasından kaynaklandığını ve en azından bölgeleri ilgilendiren konularda kendilerine de karar verme süreçlerine katılma hakkı verilmesini talep etmeye başlamışlardır ki bölgesel yönetimlere şartlı ve sınırlı da olsa AB Bakanlar Konseyi'nde temsil hakkının verilmesi bu yönde ileri bir adımdı.

Bu düzenlemeyle bölgesel temsilciler Avrupa Konseyi'nde ve Konsey'in çalışma gruplarında belli konularda söz sahibi oldukları gibi sınırlı oy verme hakkı elde etmişlerdi (Van Der Knaap, 1994: 96). Bu madde bu hakkı merkezi yönetimlerin inisiyatifi dışında bütün bölgesel yönetimlere vermiş olsaydı gerçekten dönüm noktası denecek kadar önemli bir adım olabilirdi ama bunun yerine maddenin içinin doldurulması üye ülkelere bırakılmıştı ki merkezîyetçiliğin güçlü olduğu ülkelerde bunun hayata geçirilme şansı yok denecek kadar azdı. Ayrıca bölgesel temsilciler Avrupa Konseyi toplantılarına kendi bölgelerinin çıkarlarını temsil etmek amacıyla değil ülkelerinin temsilcisi olarak katılabilirlerdi. Bütün bu sınırlamalara rağmen bu

en uzun süreli çekişmeler bu alanda yaşanmaktadır. AB üyesi olunduktan sonra bölgesel yönetimlerin yetki alanları düzenli olarak genişlemiştir ki buna örnek olarak 1992'de varılan bir uzlaşma ile bütün bölgelerde benzer şekilde kullanılması gereken eğitim alanındaki yetkilerin bölgesel yönetimlere devredilmesi gösterilebilir (Agranoff, 1996: 388).

AB'ye girildiği tarihte, İspanyol bölgesel yönetimlerinin toplam kamu harcamaları içindeki payı % 11 iken bu oran yaklaşık iki kat artarak 1994'te %20'ye varmıştır ama hala bölgesel yönetimlerin taleplerini karşılamamanın uzağındadır (Montero, 2001: 155). AB üyeliğinden sonra Birlik çerçevesinde idari ve kurumsal ilerlemeler kaydedilerek bölgesel yönetimlerin merkezi bütçenin hazırlanmasında ve sanayileşme politikalarının belirlenmesinde önemli roller üstlenmesine rağmen 2005'e kadar sağlık hizmetlerinin bölgesel yönetimlere devri ve Senato'da bölgesel yönetimlerin daha güçlü temsil edilmesi yönündeki birincil gerilim hatlarının kapatılmasına yönelik bölgesel yönetimlerin beklediği ileri adımlar atılamamıştır. Bölgesel yönetimlerin Senato'da güçlü olarak temsil edilemiyor olması önemli bir problemin kaynağını teşkil etmektedir, çünkü bir yandan bölgesel yönetimlere oldukça geniş otonomi verilmiş olmasına rağmen diğer yandan Senato bu yetkilerin kullanılmasında sınırlamalar getirilebilmekteydi. İspanyol Meclisi üst kanat *Senado* ve alt kanat *Congreso* olmak üzere iki kanattan oluşmakta ve temsilcilerin çok büyük çoğunluğunun il bazında seçilmektedir (Bache & Jones, 2000: 4) ve meclis kompozisyonu uygunsa bölgesel yönetimlerin yetkilerini kısıtlamak konusunda tereddüt etmemektedir. Meclisin bu yönde kullandığı yetkiler genellikle bölgesel farklılıkların homojenleştirilmesi yönündeki bir çabanın ürünü olarak görüldüğü için bölgesel yönetimler tarafından genellikle bölgesel alana yönelik bir istila olarak değerlendirilmektedir ve bunun üstesinden gelmek için Senato'nun yapısının bölgesel yönetimler lehinde değiştirilmesini istemişlerdir ki bu doğrultuda çok etkin olmayan Otonom Bölgeler Komitesi kurulmuştur. Bölgesel yönetimlerin kazanımlarına rağmen, meclisin istila olarak görülen ve bölgesel yönetimleri tedirgin eden uygulamaları 1996- 2004 yılları arasındaki Partido Popular döneminde yeni merkezileşme dalgası altında devam etmiştir (Subirats, 2006:194).

Anayasada, İspanya üniter devlet olarak tanımlanmasına rağmen ülkenin her noktasına nüfuz eden merkezi kurumlara sahip olmadığı ve bölgelerde pek çok yetkiyi bölgesel yönetimlere bıraktığı için, merkezi yönetim ile bölgesel yönetimler arasındaki işbirliği ayrı bir önem taşımaktadır. Çünkü belli uygulamalar merkezde tasarlanarak bütün ülkede yürütülmektedir ve bu yüzden bu uygulamaların başarısı için bölgesel yönetimlere önemli rol düşmektedir. Başka bir anlatımla merkezin bütün ülke çapında yürüteceği faaliyetlerin başarısı için bölgesel yönetimlerin katkısı vazgeçilmez olmasına rağmen bölgesel yönetimler bu konuda çok istekli değillerdir. Bu noktadan hareketle Madrid yönetiminin merkezileşme çabaları bölgesel

düzenlemeyle çok önemli bir aşamanın kapısı aralanmıştı çünkü Konsey devlet merkezli yapıyı temsil etmektedir. AB'nin yapısı ile ilgili bütün asli kararların alındığı nihai kurum olan (Thielemann, 2002: 47) ve bir zamanlar sadece hükümet temsilcilerinin katılabildiği için AB'nin devlet merkezli yapısının en belirgin olduğu kurum olan Konsey toplantılarına artık bölgesel yönetim temsilcilerinin de katılabilmesi (Tatham, 2008: 499) AB'nin devlet merkezli yapısının değiştiğini göstermektedir ve bölgesel yönetimlere önemli bir imkan sunmaktadır. Bu imkandan 2004'e kadar ilk önce Belçika bölgeleri olmak üzere, Almanya landerları, Avusturya landerları ile İngiltere'den İskoç ve Gal temsilcileri faydalanmıştır. Bölgesel yönetimlerin oldukça güçlü olduğu İspanya' da bu yöndeki taleplerin önü zorlukla kesilebilmektedir. Bölgesel yönetim temsilcilerinin AK konseyine katılma hakkının 1996' da verilmesiyle bölgesel yönetimlerin konumu üst bir noktaya çıkmıştır ama bundan sonra kaydadeğer herhangi somut bir ilerleme olmamıştır (Moore, 2008: 532).

7. AB Sonrasında İspanya' da Merkezi Yönetim ve Bölgesel Yönetim İlişkileri

İspanyol bölgesel yönetimlerinin AB çatısı altında yer aldıktan sonra merkezi yönetimin sınırlamalarından kurtulacağı yönündeki beklentileri büyük oranda gerçekleştirmiştir ancak merkezi yönetim ve bölgesel yönetimler arasındaki gerilim hatları 2000'lerde bile varlığını korumaya devam ediyordu. Mesela Aralık 2004'de Bask bölgesi merkezi yönetim ile statüsü üzerinde değişiklik yapılması ve serbestilerinin daha genişletilmesi için müzakereler yürütmekteydi. Bask yönetimi sahip olduğu serbestilerin yeterli olmadığını düşünmekte ve bir anayasal reform ile serbestilerinin federal bağlamda tanımlanmasını talep etmektedir (Subirats, 2006:192).

İspanya'da merkezi yönetim ile bölgesel yönetimler arasındaki gerilim hatları kültürel ve etnik farklılıkların kabulü gibi sosyal boyutta belirmesine rağmen, yetki alanlarının paylaşılması ve bölgesel yönetimlere eğitim, sağlık, kültür alanlarında daha geniş yetkiler verilmesi ve bu yetkileri yürütmek için gerekli mali kaynakların sağlanmasına yönelik teminatlar gibi kurumsal idari boyutta vücut bulmaktadır. Yetkilerin paylaşımı sürecinde savunma, dışişleri, adalet, bölgeler arası gelir dağıtımı ve istikrar için gerekli olan makro ekonomik politikalar merkezi yönetimin yetkileri arasında yer alırken bölgesel topluluğa yönelik hizmetler, kırsal ulaşım, kültürel ve sportif faaliyetler bölgesel yönetimlerin yetki alanındadır. İskan, ulaşım, karayolları, bölgesel kalkınma ile ilgili ekonomi politikaları merkezi yönetim ve bölgesel yönetimlerin ortak yetki alanlarını teşkil etmekte iken bölgeden bölgeye değişiklik gösteren eğitim ve sağlık hizmetleri vardır ki bazı bölgelerde bölgesel yönetimler tarafından yürütülürken bazı bölgelerde merkezi yönetim tarafından veya merkezi yönetim ile bölgesel yönetim birlikte yürütmektedirler ve yetki paylaşımı konusunda

yönetimler ile işbirliğinden istediği olumlu sonuçları alamamasından duyduğu rahatsızlığın ürünü olarak değerlendirilebilir.

İspanya'da işbirliği merkezi yönetim ile bölgesel yönetimler arasında varolan bir faaliyet olduğu kadar bizzat bölgesel yönetimlerin kendi aralarında yürüttükleri bir faaliyettir ki bu alanda başarılı örnekler sunamamışlardır. Çünkü bölgesel yönetimler kendi aralarında belli konularda stratejik kararlar almakta ve işbirliği tesis etmekte zorlanmaktadır. Başka bir ifadeyle bölgeler kendi aralarında işbirliği kanalları oluşturamadığından merkezi yönetim işbirliği için gerekli bilgi ve platformu sunan aktör konumuna gelmekte ve bu konumunu kendi nüfuz alanını genişletmek için kullanmaktadır. AB'deki diğer bölgelerin işbirliği tecrübelerinden faydalanan İspanyol bölgeleri, kendi aralarında işbirliği kapasitelerini artırma yönünde ilerlemeler kaydederek merkezi yönetim karşısında konumlarını güçlendirme yolunda ilerlemektedirler.

Merkezi yönetimin merkezileşme çabalarının ülke çapında yaygın destek bulunduğunu söylemek zordur. Hatta bu merkezileşme çabalarının federalizm yönündeki ters dalgayı güçlendirdiği de söylenebilir. Çünkü İspanya'da Bask ve Katalonya gibi tarihi bölgelerde bu yöndeki talepler her zaman var olmuştur ama merkeziyetçi tecrübeden sonra bu yönde daha geniş tabanlı bir anlayış oluşmaktadır ki İspanya Anayasa Mahkemesinin üyelerinden Rubio Llorente'nin 2003 yılında Anayasanın 25. yıl kutlamalarında ki konuşması bu yaklaşımın tezlerini net bir şekilde açıklamaktadır. Llorente'ye göre ülkede otonom haklarından faydalanan bölge insanlarının tedirginliklerini gidermek ve memnun etmek için sahip olduklarından daha fazla serbesti tanınması gerekmektedir ki bu ya bölgelerin özgünlüklerinin tanınması yoluyla mevcut sistem içinde kalınarak ve ya da federalleşme yoluyla olabilir (Subirats, 2006:194). İspanya'da federalleşme ile kastedilen farklı dil ve etnik gruba ait bölgelere daha fazla otonomi verilmesi olduğu unutulmamalıdır.

İspanya'da merkezi yönetim ile bölgesel yönetimler arasındaki tüm çekişmelere ve merkezi yönetimin tüm kısıtlamalarına rağmen 1986'dan bu yana katedilen yol pek çok ülke için tamamlanması mümkün olamayacak kadar uzun bir yoldur ve bölgesel yönetimlerin yüksek beklentilerini karşılamamış olsa bile bölgesel yönetimler yönünde elde edilen kazanımlar başta yeni üyeler olmak üzere pek çok AB üyesi için örnek teşkil edebilecek niteliktedir.

* Bu makalede Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsüne sunulan “AB de Bölgesel Yönetimler ve Bölge Politikaları” isimli doktora tezinden alıntı yapılmıştır.

KAYNAKÇA

AGRANOFF, Robert (1993), "Inter-governmental Politics and Policy: Building Federal Arrangements in Spain", *Regional & Federal Studies*, Vol: 3: 2, ss.1-28.

ALLEN, David (2000), "Cohesion and Structural Fund" Ed: Helen Wallace and William Wallace *Policy Making in the European Union*. Oxford University Press

ARMSTRONG W. Harvey (1995), "The Role and Evolution of European Community Regional Policy" *The European Union and The Regions*. Barry Jones and Michael Keating. Clarendon Pres, Oxford, ss. 21-57.

BACHE Ian and Stephen George (2006), "Politics in the European Union" Oxford University Pres, Oxford

BULLMANN, Udo (1996), "The Politics of the Third Level", *Regional and Federal Studies*,

CHRISTIANSEN, T. (1996), "Second Thoughts on Europe's 'Third Level': The European Union's Committee of the Regions", *Publius: The Journal of Federalism*, Vol.26, No.1, ss.93-116.

DEHOUSSE, R. (1997), "Regulation by Networks in the European Community: The Role of European Agencies", *Journal of European Public Policy* , Vol.4 No.2, ss. 246-61.

DIAZ LOPEZ, Cesar (1985), "Centre-Periphery Structures in Spain: From Historical Conflict to Territorial Consociational Accomodation", *Center- Periphery Relations in Western Europe*, Yves Meny and Vincent Wright George Allen, Unwin, London

HAINSWORTH, Paul (1993), "A Europe For The Regions?", *Regional & Federal Studies*, Vol. 3: 3, ss.211-216.

HONNIGE, Christoph and Andre Kaiser (2003), "Opening the Black Box: Decision-Making in the Committee of the Regions", *Regional & Federal Studies*, Vol. 13: 2, ss.1-29.

JEFFERY, Charlie (1995), "Whither the Committee of the Regions? Reflections on the Committee's Opinion on the Revision of the Treaty on European Union", *Regional & Federal Studies*, Vol.5: 2, ss.247 -257.

KAISER, Robert and Heiko Prange (2004), "Managing Diversity in a System of Multi-level

Governance: The Open Method of Co-ordination in Innovation Policy”, *Journal of European Public Policy*, Vol.11: 2, ss. 249-266.

KEATING, Michael (1991), “Regionalism, Peripheral Nationalism and the State in Western Europe: A Political Model”, *Canadian Review of Studies in Nationalism*, Vol. 18:1, ss.117–29.

KEATING, Michael (1995) “Europeanism and Regionalism” *The European Union and The Regions*, Ed: Barry Jones and Michael Keating, Clarendon Press Oxford

KENNEDY, Dennis (1997), “The Committee of the Regions: An Assessment”, *Regional & Federal Studies*, Vol.7: 1, ss.1- 4.

LUELMO, Jesus del Rio and Allan Williams (1999), “Regionalism in Iberia”, *Regionalism in Europe*, Peter Wagstaff, Intellect Books, ss. 167-187.

MAIRATE, Andrea (2006), “The 'added value' of European Union Cohesion policy”, *Regional Studies*, Vol. 40: 2, ss.167- 177.

MORATA, Francesc (1992), “Regions and the European Community: A Comparative Analysis of Four Spanish Regions”, *Regional & Federal Studies*, 2: 1, 187-216

MOORE, Carolyn (2008), “A Europe of the Regions vs. The Regions in Europe: Reflections on Regional Engagement in Brussels”, *Regional & Federal Studies*, Vol: 18: 5, ss.517-535.

MONTERO Alfred (2001), “Decentralizing Democracy: Spain and Brazil in Comparative Perspective”, *Comparative Politics*, vol. 33 no. 2 ss.149-169.

PHINNEMORE, David (2003), “Towards European Union”, *European Union Politics*, Michelle Cini, ss. 46-58.

SCHARPF, Fritz W. (1997), “Introduction: the Problem-Solving Capacity of Multi-level Governance”, *Journal of European Public Policy*, Vol:4: 4, ss.520-538

SHARPE, L.J (1993), *The Rise of Meso Government in Europe* Sage California

SCHMIDT, Vivien (1990), *Democratizing France: The Political and Administrative History of France*, Cambridge Univ Press, Cambridge

SHRIJVER, Frans (2006), “Regionalism after Regionalisation Spain, France and The United Kingdom” Amsterdam University Press.

SUBIRATS, Joan (2006), “Multi-level Governance and Multi-level Discontent: The Triumph and Tensions of the Spanish Model”, *Territory, Democracy and Justice Regionalism and Federalism in Western Democracies*, Ed: Scott Greer, Palgrave Macmillan

Pres.

SUTCLIFF, John B. (2000), “The 1999 Reform of the Structural Fund Regulations: Multi-level Governance or Renationalisation?”, *Journal of European Public Policy*, Vol.7, No.2, ss.290–309.

TATHAM, Michael (2008), “Going Solo: Direct Regional Representation in the European Union”, *Regional & Federal Studies*, Vol:18: 5, ss.493-515. THIELEMANN, E. (2002), “The Price of Europeanization: Why European Regional Policy Initiatives Are a Mixed Blessing”, *Regional & Federal Studies*, Vol.12:1, ss. 43- 65.

VAN Der Knaap, Peter (1994), “The Committee of the Regions: The Outset of a 'Europe of the Regions’”, *Regional & Federal Studies*, Vol: 4: 2, ss.86-100

WAGSTAFF, Peter (1999), *Regionalism in Europe*. Intellect Boks

WINCOTT, Daniel (1996), “Federalism and European Union. The Scope and Limits of Treaty of Maastricht”, *International Political Science Review*. Vol.17 No.4 ss.403-415.

WISE, M. and G. Croxford (1988), “The European Regional Development Fund: Community Ideals and National Realities”, *Political Geography Quarterly*, Vol.7, No.2, ss.161–82.