

PAPER DETAILS

TITLE: AVRUPA BİRLİĞİNDE BÖLGE, BÖLGESELLESME, BÖLGE YÖNETİMLERİ KAVRAMLARI
ÜZERİNE

AUTHORS: Mehmet ÖZEL

PAGES: 97-117

ORIGINAL PDF URL: <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/36192>

AVRUPA BİRLİĞİ'NDE BÖLGE, BÖLGESELLEŞME, BÖLGE YÖNETİMLERİ KAVRAMLARI ÜZERİNE

Yrd. Doç. Dr. Mehmet Özel

Niğde Üniversitesi

İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

• • •

Özet

Batı ülkelerinin kamu yönetimlerinin, kent devletinden imparatorluğa, buradan krallığa ve nihayet (ulus-)devlete doğru bir evrim yaşanmışken; Avrupa Birliği yapılanması dikkate alındığında, gelişen sürecin tekrar "imparatorluk"a doğru olduğu söylenebilir. Evrimleşme bu şekilde gerçekleşirse, söz konusu yapıda, demokratik temsil, katılım ve siyasal bir denge güç olması açısından "bölge (yerel) yönetimleri" temel kamu yönetimi birimlerinden biri olacaktır.

Bu makale, Avrupa Birliği'nde belirtilen mantık çerçevesinde gelişme gösteren "bölge" olgusunu ele almaktadır.

Anahtar Sözcükler: Bölge, bölgeselleşme, bölge yönetimi, bölgeselcilik, Avrupa Birliği.

*On the Concepts of Regions, Regionalism and Regional Administrations
in the EU*

Abstract

The public administrations in the Western European countries have evolved from the city-state to the empire and from the empire to the nation-state. However, given the progress made towards the creation of the EU, the process seems to go again towards the empire. Once the creation of the EU is completed, within this political structure regional (local) administrations will be one of the main public administration units in terms of democratic participation and their being an equilibrium political power against the centre. As regional administrations (such as federal states and autonomous regions) in the EU come to the fore and play a primary role in shaping the political and administrative structures of the Union, this study explains the development of regionalism in the EU.

Key Words: Region, regionalize, regional administration, regionalism, European Union.

Avrupa Birliği'nde Bölge, Bölgeselleşme, Bölge Yönetimleri Kavramları Üzerine

GİRİŞ

Temelleri 1950'li yıllarda atılan ve önceleri bir ekonomik işbirliği ve dayanışma birleşmesi olarak ortaya çıkan Avrupa Birliği, bugün artık klasik devlet işlevleriyle görevli uluslar-üstü bir siyasal yapılanma olarak karşımıza çıkmaktadır. Ulus-üstü bu yapılanma, küreselleşmenin temel iki boyutundan biri olan "yerelliklerin keşfi"ne (diğer boyut, "ulusal"ın yerini "evrensel"in doldurmaya başlaması) ters bir gelişme olması ve ayrıca demokratik yönetim düşüncesi ve mantığına uygun düşmemesi dolayısıyla, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ve zaten bir çok Avrupa ülkesinde varolan "bölge yönetimleri"nin, Avrupa'nın birleşmesi sürecinde, yapılanmanın saçayağından biri olması, bir başka deyişle, Birlik, ulus devletler ve bölgeler üçlü yapılanması, sürekli dile getirilen konulardandır.

Burada, bölge, bölgeselleşme ve bölge (yerel) yönetimleri, hem kavramsal düzeyde ve hem de olgusal olarak incelenmekte; Avrupa Birliği'nde bölge olgusuna ilişkin gelişme ve yaklaşımlar değerlendirilmektedir.

1. Bölge

Bölge (Region), bugün genel anlamda yaygın olarak kullanılan, ancak bu arada son derece belirsiz bir şekilde tanımlanmış bir kavramdır (GLEBER, 1994: 2). Sosyal bilimlerden bölge, seçilmiş kimi tanımlayıcı ölçütler açısından türdeş ve bütünlük taşıyan, bu ölçütler dolayısıyla çevresindeki diğer alanlardan ayırt edilebilen bir 'alan' olarak ya da belli bir sorunla ilişkili özelliklerin seçilmesi, ilişkisiz sayılan özelliklerin ise dışarıda bırakılması ile elde edilen 'düşünsel bir ürün' olarak tanımlanabilir (Anabritanica, C.4). Bir bölge, bir ya da daha fazla sayıda özellikle tanımlanabileceği gibi, belirli bir alanda yaşayan insanların tümüne yönelik kavramlarla da belirlenebilir. Sosyal bilimlerde bu amaçla en çok konu edinilen özellikler ise şunlardır: Etnik, kültürel ya da dilsel özellikler (ör.Fransa'da Provence bölgesi); iklim ya da

topografya (ör. ABD'de Tennessee Vadisi); sinai ya da kentsel gelişme (ör. Ruhr bölgesi); yönetsel birimler; ekonomik uzmanlaşma (ör. Kuzey Amerika'nın pamuk kuşağı); uluslar arası politik ilişkiler (ör. Ortadoğu) gibi.

Roma dil havzasında "regio", çok geniş kullanımı olan bir kavramdı. İlgili sözlüklerde "regio", 'herhangi bir tarafa giden yön', 'gözün alabildiği alanla sınırlı çizgi', 'arazi'(gegend), 'havza' (Sphaere), 'çevre' (Gebiet), 'saha' (Bereich), 'mahalle' (Viertel), 'il' (Bezirk), 'ilçe' (Kreis) karşılığı olarak kullanıldığı belirtilmektedir. Ayrıca Alman dil havzasında 'Gau' (gewi), 'Bezirk' (gezirk), 'Landschaft' (lantscaf) (taşra) ve "Land" (ülke) (eyalet) sözcükleri egemenken; Roma ülkelerinde 'Provinz' ve 'Distrikt' sözcükleri öne çıkmaktadır (PROBST, 1994: 133). Burada bölgenin, Avrupa'nın tarihsel gelişiminin bir düzenleme biçimi ve insan yaşamının yapı-planı olarak, Batı'nın genel kalıtını oluşturan değerleri içinde taşıdığına vurgulandığı belirtilebilir (VEITER, 1991: 33).

Kamu yönetimi sözlüğü, bölgeyi dört kategoriye ayırarak tanımlamaya çalışmıştır (ERGÜN vd., 1998: 39):

1. Coğrafi ya da toplumsal (fiziksel veya kültürel) özellikleri açısından bir bütün oluşturan ve bu özellikleriyle kendisine bitişik olan başka yörelerden farklılaşan toprak parçası.

2. İller ile merkezi devlet yönetimi arasındaki mülki yönetim kademesi (ör. Olağanüstü Hal Bölgesi gibi).

3. İllerden daha geniş coğrafi birimler düzleminde eşgüdümlemesi gerekli kimi hizmetlerin yürütüldüğü coğrafi-yönetsel birim (Kara Yolları Gen.Müd., DSİ., Bölge İdare Mahkemesi).

4. Fransa, Belçika, İtalya gibi kimi ülkelerde bir yerel yönetim kademesi.

Bölge kavramına karşılık gelen kullanımların hepsini, yukarıdaki ayrımın içermediği söylenmelidir. Örneğin, ekonomik nedenlerle kimi devletlerin oluşturduğu bölgesel birleşmeler ve ayrıca örneğin sınır-ötesi işbirlikleri burada bir bölge olarak gösterilmemiştir. Devletler topluluğu küresel sistemine dayanan bir bölge, çok sayıda devleti kapsayabilir. Bu anlamda uluslararası hukukta bölgesel örgütlenmelerle, daha küçük çapta devletlerarası bir araya gelişler anlaşılmaktadır. Bir devletin parçası olarak bölge ise, devlet-içi bölümlmeyi gösterir. 'Bölgeler Avrupası' kavramı açısından bölge, "bir taraftan üye devletin altında bulunan, diğer taraftan yerel alandan daha fazlası olarak anlaşılan toprak parçaları"dır. Kavramsal gelişme sürecine bakıldığında bölgeler, uzun süre, özellikle Avrupa Topluluğu Bölge Politikası açısından, mekansal düzenlemenin, planlamanın, teşvik sisteminin toprağa bağlı üniteleri olarak görülmüştür. Buna göre bölgeler, uygun büyüklükteki teşvik alanları ve mekansal uygulama çerçevesi olarak, ekonomik planlama ve gelişme için vardır (KNEMEYER, 1994a: 26).

Bölge olgusunun daha iyi kavranılmasına yönelik yapılan bir başka ayırmaştırma (KELEŞ, 1999: 58), daha kullanışlı gözükmektedir. Buna göre, bölgeler önce üç kategoriye ayrılmakta; bu kategoriler de alt başlıklara ayrılmaktadır. Birinci kategori, bölgeleri, 'doğal bölge', 'ekonomik bölge', 'toplumbilimsel bölge' ve 'yönetimsel bölge' olarak ayırmaktadır. İkinci kategoride bölgeler, yapay olarak oluşturulma biçimleri dikkate alınarak ikiye ayrılmalıdır. İlki, bölge planlaması amacıyla ilgili kuruluşlarca oluşturulmuş bölgeler; ikincisi, devlet ile yerel yönetimler arasında kalan yönetimsel bir basamak olarak oluşturulmuş bölgeler. Üçüncü kategorileştirme, bölgenin yapısal özelliklerine göre yapılmaktadır. Bu açıdan üç ayrı tür bölge söz konusudur. Bunlardan birincisi, devletin yetki genişliği kararınca oluşturduğu taşra birimleri, bölge örgütleridir. İkincisi, bölge çapında oluşturulmuş yerel yönetimlerdir (Fransa ve İtalya'da olduğu gibi). Üçüncü bir bölge ise, bir bölgesel özerklikten yararlanan, ayrı bir anayasaya sahip olan, yasama ve yargılama yetkileri bulunan bölgelerdir (Alman eyaletleri gibi).

Bölge kavramı temelde, sosyo-ekonomik olarak birbirine bağlı mekanların tespit edilmesi ve çerçevesinin çizilmesini amaçlayan bölge planlamanın ve mekan düzenlemenin 19. yüzyılda ortaya çıkmış bir ürünüdür (PROBST, 1994: 131). Burada bölge, ne boyutları olan bir alan, ne de büyük bir insan grubunun kimlik unsurlarıyla sınırlıdır. Yönetimsel bir gereklilik olarak bölgeler, seçilmiş işlevsel ve alansal bölümlenmelerin birbiriyle örtüşecek şekilde ve süre giden değişime uyarak, su temin kuruluşu, telefon kuruluşu gibi alt yapı kuruluşları için merkezi yerler olarak oluşturulur. Bölgelerin politik önemi çok daha sonraları, bir yandan bir yaşam alanı kategorisi olarak ikamet edenlerin yoğunluğu tarafından kabul edildiğinde ve diğer taraftan bu kabulün toplumsal bir saygıya (kabule) ulaşmasıyla gerçekleşmiştir (STURM, 1995: 645).

Belirtildiği gibi, hiçbir zaman için yönetimsel / kurumsal bir belirlenimi olmayan bölge kavramı, 19. yüzyılda ortaya çıkmış 'ülke planlaması' (Landesplanung) ve 'mekan düzenlemesi'ni kavramaya ve sınırlarını belirlemeye yönelik sosyo-ekonomik açıdan birbirine geçmiş alanları ifade etmektedir. Böylece, işlevsel bir bölge kavramı ortaya çıkmıştır. Burada her mesleki amaca göre, kendi kapsamı içinde gelişme süreçlerine bakıldığında esnek düşünülmesi gereken farklı bölgeler doğmuştur. Yönetimsel / kurumsal ile işlevsel şeklindeki bu iki bölge tipi bugün de Avrupa genelinde yan yana bulunduğu belirtilmektedir (PROBST, 1994: 133). Şöyle ki, Avrupa Topluluğu Antlaşması'nın 130-a maddesindeki, "değişik bölgelerin gelişme durumlarındaki farklılıkları ve en fazla mağdur olmuş çevreleri (bölgeleri)...azaltma amacı", ile bölge kısaca "Gebiet" kavramının synonym (benzer) kullanımı ile ortaya çıkan 'işlevsel anlamda' anlaşılırken; Topluluk Antlaşması'nın 198a-c (Bölgeler Komitesi) maddesi, sadece yönetimsel kurumsal bölge kavramının esasını oluşturabilir; çünkü Antlaşma'nın 198a maddesi "yerel ve bölgesel yönetim birimleri"nden söz etmektedir.

"Bölgeler Avrupası" kavramı ile, ademi merkezi bir yapılanma düşüncesi-nin ilişkilendirildiği söylenebilir. Ancak Topluluk düzeyinde "bölge"den ne anlaşıldığına ilişkin hiçbir şekilde tek bir tanım bulunmamaktadır. Oysa, "bölge", Topluluk'un bölgesel politikasının hareket düzeyi olarak ya da Topluluk Antlaşması'na göre, para yardımının denetimi çerçevesinde üye devlete 'bölgesel para yardımı'nın değerlendirilmesi için tanımlanmak zorundaydı. Bu nedenle Avrupa Birliği, bölgesel politikaların uygulanması bağlamında 'gelişme eğilimli bölgeler' tanımlaması yapmıştır. Bu tanımlama, Topluluk İstatistik Merkezinin, Komisyon'un diğer hizmet birimleri ile işbirliği içinde gerçekleştirdiği "İstatistik Açısından Taşra Yönetim Birimleri Sistematiği" (NUTS) adı altında şekillendirilmiştir (SCHMIDHUBER, 1995: 32).

NUTS bölümlenmesinin, bugün ilgili yazında tartışılan "bölge" kavramıyla örtüşmediği söylenebilir. Bu NUTS bölümlenmesi dışında AB çerçevesinde uygun bir "bölge" tanımına ulaşamamıştır. AB'ye her yeni bir üye devletin katılımıyla, "bölge"yi tanımlama biçimlerinin daha da karmaşık hale geldiği belirtilmektedir; çünkü, her ülke kendine özgü geleneğe, tarihe ve özgün geliştirdiği yönetsel yapılara sahiptir (KLEPSCH, 1997: 81).

Daha çok ya da çok sayıda ekonomik öznenin belirli bir şekilde bir mekanda toplanmasının söz konusu olması gerektiği gerçeği dışında, genel olarak bugünkü anlayışta 'bölge' kavramının diğer görünümleri bulunmaktadır: Bölge, sürekli homojen bir mekana dayanmakta olup; bu homojenliğin, en farklı ölçütler temelinde ortaya konabilmesi gerektiği belirtilmektedir (HRBEK / WEYAND, 1994: 15).

Tanımlanmasında kimi zorluklar bulunan ve bu nedenle değişik işlev ve özelliklerden hareketle tanımlanmaya çalışılan bölge kavramı, il üstü bütün çevresel birimler için kullanılabilir (NALBANT, 1996: 40). Buna göre bölge, "birim olarak bütünlük gösteren bir yeryüzü parçasının içinde yer alan kendine özgü coğrafi, sosyal, ekonomik, siyasi vb. nitelikleri olan ve kendisi de küçük alt parçalara ayrılabilen alanlardır." Bu alanlar, politik güce sahip birimler olarak, Avrupa'nın bütünleşme sürecinde fark edilir; özellikle iç-pazar hedefi ile artan bir önemi görülür. Avrupa Birliği, bölgelerin tanımlanması sorununu, var olan yönetim birimlerine dayanmak suretiyle, pragmatik bir şekilde çözer. Buna göre, örneğin Federal Almanya için bu yönetim birimleri, eyaletler (Bundesländer), il (Regierungsbezirk) ve ilçeler (Kreis) dir. Ancak Avrupa bölgeleri olarak kabul edilen bu varsayımın, geleceğin yönetsel bölgeleri (Verwaltungsregionen) rolünde hiç bir zaman sabit kalacağı anlamına gelmeyeceği belirtilmektedir (STURM, 1995:645). Avrupa yapılanması için daha önemli olanın, bölgenin, özgün kısmi bir özerklik ve serbestliği nedeniyle, politik bölgeciliğin konusu olması olduğu belirtilmektedir. Oysa işlevsel anlamıyla bölge kavramı, basit bir yönetim ve planlamaya uygun ademi merkezileşmeye işaret eden özellik ile ön plana çıkmaktaydı. Avrupa Bölgeler

Şartı bölgeyi, "coğrafi açıdan açık bir bütün oluşturan alan (Gebiet)", ya da "kendi içine kapalı bir ağ yapısı gösteren ve halkı, belirli ortak unsurlarla nitelenen ve söz konusu halkın da bu atfedilen özellikleri kültürel, sosyal ve ekonomik ilerlemeyi canlı tutmak için- korumayı ve geliştirmeyi amaçladığı benzer özellikli alanlar kompleksi" olarak anlamaktadır (KNEMEYER, 1994b: 78).

Avrupa Bölgeler Şartı ve Bölge Politikası ortak değerlendirildiğinde anlaşılan, bölgelerin birer taşra üniteleri olduğu ve bunların ulus-devlet altı, fakat yerel basamağın üzerinde bulunan birimler olduğu gerçeği ortaya çıkmaktadır. Avrupa Bölgeler Şartı, bu tür bir bölge kavrayışı ortaya koyarken, "Topluluk düzeyi, Devlet ve Bölgeler/ Yerel yönetimler" bölümlemesine dayanmaktadır. Bu bağlamda Alman eyaletleri bölgelerin yerini almaktadır. Buna karşın diğer üye devletlerde yerel yönetimler veya yerel yönetim birlikleri, bölge statüsünü üstlenmektedirler. Zaten Alman eyaletleri, kendilerine özgü kamusalılıklarıyla, federal devlet üyesi olarak Avrupa Bölgeler Şartı'nın "bölgeler" kavramından başka bir kavrama uymamaktadır. Şart, devlet ve bölgeler arasında ayırım yapmakta ve bu ikisini yan yana koymaktadır (KNEMEYER, 1994a :27).

Avrupa Bölgeler Meclisi (VRA) ise bölgeyi, "tamamen merkezi devletin altında, politik temsile sahip olarak ortaya çıkan yerel birimler" şeklinde tanımlanmaktadır. Diğer bir tanıma göre ise bölge, mekansal bir birimdir. Bu tanım bölgeyi, yerinden yönetim düzeyinden daha fazla bir şey, diğer taraftan ise, daha büyük bir birimin (devletin) bir parçası olarak nitelendirmektedir. Bu şekilde tanımlanan bölge kavramının altında Alman eyaletleri, İspanyol özerk toplulukları, İtalyan bölgeleri, Fransız bölgeleri ve departmanları ve ayrıca Hollanda provinsleri toplanmaktadır. Sınır bölgesi ve sınır-ötesi bölge ise mekansal (territorial) bir bütünü ifade etmekte; tarihsel, sosyo-ekonomik ve kültürel ortak noktaları göstermektedir. Bu tür bölgeler, dönemsel olarak kesintiye uğramış olsa da, en azından kendi bölgesel kimliğine, ayrıca bağımsız politik ve sosyal kurumlara sahiptir. Bu nedenle, kendi çıkar ve gereksinimlerine ilişkin kendi tanımını yapma ve bunu politik olarak dile getirme ve gerçekleştirme hakkına sahiptirler (RAICH, 1995: 23).

Görüldüğü üzere Avrupa kurumları bölgeyi tanımlamaya çalışırken genelde politik-yönetimsel birimlerden hareket etmektedirler. Zaten bu çalışmanın söz konusu ettiği bölge kavramı da bu çerçevededir. Bununla birlikte ilgili yazında yapı ve işlevlerine göre değişik bölgeler söz konusudur. Bunların hangileri olduğunun da burada belirtilmesi, bir "politik-yönetimsel" birim olarak bölge kavramının daha belirgin bir şekilde ayırdına varılmasına olanak sağlayabilir. Çünkü, bölge kavramı son derece çok katlı ve çok çeşitli işlevler içinde ortaya çıkmaktadır. Ayrıca her ne zaman bütün bir ülkenin küçük alanlara bölünmesi söz konusu olsa bu kavram araç olarak kullanılmakta-

dır. Bu çok yönlü ve karmaşık kullanımına açıklık getirmek üzere işlev ve yapılarına göre bölgeler aşağıdaki gibi ayırt edilebilir (KNEMEYER, 1994c: 62; MENGİ, 1998: 48):

1. *Planlama bölgeleri*: Kimi programların uygulanması gibi belli amaçlarla oluşturulan bölgelerdir. Bununla, ekonomik kaynakların kullanımında ve devlet yatırımları için en uygun yönetim ölçeğine ulaşılması amaçlanır. Planlama bölgeleri ikiye ayrılır: a. Özel (belirli bir konuya ilişkin) planlama bölgeleri; b. Genel planlama bölgeleri.
2. *Sınır-ötesi bölgeler*: Sınır-ötesi işbirlikleri sonucu oluşan bölgeler.
3. *Bağımsız bölgeler*: Anayasalarca güvence altına alınmış kimi bölgeler bulunmaktadır (ör. Korsika)
4. *Türdeş bölgeler*: Dağlık bölgeler, tarım bölgeleri gibi temel ortak özelliklere sahip bölgeleri ifade eder.
5. *Kutuplaşmış bölgeler*: Bu tür bölgenin temel niteliğini, merkezi düzey ile çevresi ve alt düzeyler arasındaki bağımlılık oluşturur. Merkez, kutuplaşmış bölgenin çekirdeğidir ve o bölgeye adını da vermiştir.
6. *Yönetim bölgeleri*: yerel yönetimler grubunda yer alan kamu tüzel kişilikleridir.

Avrupa Birliği'ne üye devletlerin yönetsel yapılarına bakıldığında, bu ülkelerdeki bölgelerin kiminin bağımsız bölge (ör. İspanya'da Bask bölgesi), kiminin de yönetim bölgeleri (ör. Fransa bölgeleri) olduğu görülmektedir. Bununla birlikte Avrupa Birliği'ne üye devletlerin bölge modellerini beş kümede toplamak olanaklıdır (KNEMEYER, 1994c: 57; MENGİ, 1998: 46):

1. Federal devletlerde devlet niteliğine sahip bölgeler (ör. Alman eyaletleri).
2. Çift işlevli bölgeler, devlet/ bölge (Ör. Lüksemburg, bu anlamda Berlin eyaleti).
3. Devlet öncesi niteliğe sahip bölgeler. Farklı bağımsızlık derecesine sahip topluluklar bu grupta yer almaktadır (İspanya'da Bask ve Katalonya gibi).
4. Ademi merkezi yönetim birimleri olarak bölgeler. Politik yetkileri olmayan yerel yönetim birimlerini ifade eder. (Hollanda, Fransa, Danimarka, Portekiz, İsveç ve Finlandiya bölgeleri).
5. İngiltere, İrlanda ve Yunanistan'daki bölgeler. Bu bölgeler için ne federalizm ne de ademi merkeziyet söz konusudur.

Yönetim bölgeleri, özerk yönetim yetkileri yanında seçimlik normatif yetkileriyle de donatılmış ve bir yerel yönetim sınıfı içinde sayılan, kendi kendine yeterli tüzel kişiliklerdir. Planlama bölgelerine, üniter devlet de dahil olmak üzere bütün devlet biçimlerinde rastlanırken, yönetsel bölgeler, ademi

merkezileşmiş devletlerin (ör. Fransa, İtalya) en tipik belirtileridir. Bu devletler devlet erkinin bölünmezliğine bağlı kalmak isterken, yönetsel yarar sebeplerinden ya da ayrılıkçı (separatistik) eğilimlerin üstesinden gelmek için bölgesel bir yapılanmaya gitmektedirler (KNEMEYER, 1994c: 66). Yönetim bölgeleri, bir yönetim birimi olarak çok değişik anlamlar içerdiği söylenebilir. Bu anlamda bölge, 1992-1994 yıllarında Belçika'da federalizme geçildiğinden bu yana bir federe devlettir. İspanyol bölgeleri, özerk topluluk adını almakla birlikte, İtalyan bölgeleri gibi politik bölgelerdir. Bununla birlikte Fransa'da bölge, bir yerel yönetim kuruluşundan başka bir şey değildir. Ayrıca federal devlet yapılarında da federe devletler dışında bölgesel varlıklara rastlanmaktadır. Bu farklılığa rağmen bir yönetsel ya da politik birim olarak yönetim bölgelerinin temelde üç özelliği vurgulanmalıdır (NALBANT, 1996:40): İlk olarak, bölge, il üstü bir kademedir. İkinci olarak, bölge bir devlet değildir. Üçüncü olarak, bölgenin en az ölçütü, hukuksal ve yönetsel olarak tanınmış olmasıdır.

Çok kısa süre içinde yaygınlaşmasına rağmen bölge kavramı, içerik olarak açıkça tanımlanandan tamamen farklıdır. Bu yüzden bu kavram sıklıkla bölgenin büyüklüğü, sınırlarının tespit edilme ölçütleri ya da bölge tarafından gerçekleştirilen işlevleri açısından neredeyse tamamen farklı çağrışımlar meydana getirmektedir. Bu nedenle, bu kavramın çok yönlülüğünü göstermek ve buraya kadar ki tanımlamaları toplamak üzere, aşağıda seçilmiş birkaç tanımlama girişimi sunulmaktadır (RAICH, 1995: 123):

1. Hukuk bilimince bölge, "bir üst otoritenin ürünü", olarak tanımlanmaktadır. AB ülkelerindeki ulus-altı düzenlemelerin çeşitliliğinden hareketle ve bu çeşitlilikten çıkarılan kısmen çok farklı hukuksal durumdan hareketle bu tanımlamanın çok belirsiz kaldığı söylenebilir.

2. Bu kavramı tanımlamaya yönelik diğer bir adım; Avrupa Konseyi'nce 1978'de kararlaştırılan Bordeaux Açıklaması ("Bölgeselleşme Sorunu Bildirisi") ve 1988 yılında Avrupa Parlamentosu'nca "Topluluk Bölgeselleşme Şartı" ile atıldı. Bu Bölgeselleşme Şartı'nda bölgeden, "bir ülkenin en büyük mekansal uyumlu birimi", aynı zamanda "coğrafik açıdan net bir birim oluşturan bir mekan" anlaşılmaktadır.

3. Daha kapsamlı diğer bir tanımlamada bölgeler; yerel kimi unsurlarca (Ör: özel coğrafi gerçeklikler, etnik, dil, kültürel ya da dini ortak noktalar), belirli bir yörede yaşayan halkın ortak tarihi geçmişi veya belirli ekonomik yapılar gibi belirli unsurlarca nitelendirilmektedir. Bu nitelikler, bölgeleri birbirinden ayırt etmekte ya da bu niteliklerin çoğunluğu bir mekansal -parça birimde toplandığında, bir bölge olarak bu birimin niteliğini güçlendirmektedir.

4. Avrupa Bölgeler Komitesi (VRE) bölgeyi, "tamamen merkezi devlet alanının altında, politik temsile sahip olarak ortaya çıkan yerel birimler", şeklinde tanımlamaktadır.

Hiç kuşkusuz bu tanımlamalara yenileri eklenebilir. Bütün bu tanımlama girişimlerinden hareketle, bölgenin, "coğrafi gerçeklik ile ve/veya etnik, dil, kültürel ve dini beraberlikler ile ve/veya ortak tarihi geçmiş ile ve/veya ekonomik yapı ile ve aynı zamanda ortak ekonomik ve kültürel çıkarlar ile genel olarak belirlendiği" (KNEMEYER, 1994a: 28) söylenebilir.

Ayrıca bu çok sayıda değişik bölge tanımlamalarından bölge kavramına ilişkin olarak şu noktalar belirtilebilir (PINTARITS, 1996: 29):

a. "Bölge" kavramının mutlak anlamda sabit bir anlamı yoktur; tersine, sadece hem sosyal, kültürel, ekonomik, politik hem de içinde kullanıldığı bilimsel bağlamda anlaşılabilir.

b. Bu anlamların iki "referans çerçevesi", aynı zamanda "nesnelleştirici" ilişki-ölçütleri vardır:

- ekonomik, kurumsal ve kültürel belirtiler,
- farklılıkların diğer "bölge" ile karşılaştırılması, fakat şeklen (formal) aynı olan bölgelerin farklılıklarını karşılaştırmak.

c. Hangi belirtilere göre "bölge sadece mekansal anlamda değil-tanımlanmakta olduğu, ancak bölgenin ortaya çıktığı bağlamın durumsal mantığından anlaşılabilir. Bu kurgular tabi ki değişebilir.

d. Sonuçta hangi belirtilerin öne çıkartıldığı ve hangi anlamın bu belirtilere verildiği, somut aktörlerin uğraşlarının sonucudur. Şu halde bölge, sosyal aktörlerce teşkil edilmektedir.

Bölge gerçeği özünde, birbirini bütünleyen iki farklı mantığın sonucudur. Bir taraftan uluslararası şirketlerin temsil ettiği sermaye, kent ve yöre sınırlarını aşma eğilimi göstermekte; diğer taraftan da belirli yöreler uluslararası sermayenin giderek daha fazla yatırım merkezleri haline gelmektedir. Devlet, yatırım politikası ve kent planlarıyla gelişmeyi hızlandıramadığı için, bölge basamağı bir umut olarak ortaya çıkmaktadır. Bölgesel kimlikler ve bölge halkları arasındaki dayanışmanın, bölge çapındaki ekonomik gelişme eylemlerini bütünleyen etmenler olduğu belirtilmektedir (KELEŞ, 1999:57).

Kuşkusuz burada "yönetim bölgeleri" söz konusu edilmektedir. Belirtilen nedenlerden ve ayrıca bölgesel kaynakların daha iyi değerlendirilmesi, daha güçlü bir şekilde yatırım ve kalkınma girişiminde bulunacak, kaynaklarını optimal bir biçimde birleştirerek bütün bir bölgenin ortak kalkınmasında kullanacak, bölge halkını "biz" duygusuyla motive edecek bir yönetim birimi olarak bölge yerel yönetimine bir gereksinim olduğu belirtilmelidir. Çünkü, her

şeyden önce bölge, insanın birincil yaşam alanıdır; memleket (vatan) kavramının burada oluştuğu söylenebilir. Bölgeler, kültürel zenginliğin de en önemli koruyucusudurlar. Ayrıca bölgeler, merkezileşme eğilimlerine karşı doğal bir karşıt-kutup oluştururlar (GOBBEL, 1995: 4).

2. Bölgecilik

Hemen konunun başında bir tanımlama yapmak gerekirse, "bölgecilik"; ortak etnik, kültürel ve tarihsel özelliklere sahip bir bölge ve bu bölgede yaşayan nüfusun, merkezi yönetimin egemenliğine karşı bağımsızlık çabalarını ifade ettiği belirtilebilir (MENÇİ, 1998: 44). Ancak bu tanımlamanın, bölgeciliğin bütün boyutlarını içerdiği söylenemez. Çünkü, uzun süre bir parçalanma ilkesi olarak görülen bölgecilik, bugün giderek artan şekilde, büyük bir toplulukta kendi kendine yeterli ünitelerin bütünleşme ilkesi olarak da anlaşıyor. Böylece bölgecilik, özellikle son 20 yılda gitgide bölgesel kurumların özerkliğini amaçlayan "politik bölgecilik" anlamı kazandı. Burada anlamlı bir başlangıç noktası, Bordeaux Açıklaması'dır, ki bununla bölgecilik tartışmaları yeni bir politik demokratik boyut kazandı. Bordeaux Açıklaması, kamu yönetiminde bölgesel yapıların, bölgesel özerkliğin, adem-i merkezileşmenin gerekliliğini ortaya koymakta; bölge kavramını tanımlamakta ve demokratik bir bölümlmeyi, politik bir birliğin oluşturulmasına yönelik önemli bir adım olarak gerekliliğini vurgulamaktadır. Böylece bölgecilik tarihinde yeni bir sayfa açılmış olmaktadır. Bugün bölgecilik, eşitleyici bir bütünleşme sürecine karşı bir refleks olarak kendini göstermektedir (KNEMEYER, 1994a: 31-33).

Ulus-altı ilgi çerçevesinin artan politikleşmesinin ifadesi olarak bölgecilik-eşitleyici bir bütünleşme sürecine karşı bir refleks olarak ortaya çıkan-subsdaritaet prensibinin çatısı altında belirli kamu görevlerinin, coğrafi, tarihsel, kültürel, dini, demografik, ekonomik ve diğer özelliklerce nitelenen devlet-içi ya da devlet-altı bir birimde, özerk bir şekilde algılanmasını gösterir. Bölgecilik, anayasal devletin bağımsız asıl kurucu unsurudur; ya da bu şekilde evrimleşen ve "federalizm"ın henüz olgunlaşmamış bir şeklini gösteren bir durum saymak gerekir, bölgeciliği (KNEMEYER, 1994d: 51-52).

Bölgecilik, küreselleşmenin getirdiği bütünleştirici ve eşitleyici sürece bir karşı olgu olarak geliştiği gibi; aşağıdan gelen kimi hareketlerle de beslenmektedir. Sol çevrelerde bölgecilik, daha çok demokrasi, gelişme, devletin yeniden yapılandırılması ve eşitlik bağlamında gündeme gelmektedir. 60'lı yılların sonlarında güçlenen bölgecilik söylemlerinin temelinde çevreci akımlar; kimi santral, hava alanı vb. tesislerin yapımına karşı tepkiler, bölgeler arasındaki dengesiz gelişme ve iç sömürünün yarattığı rahatsızlıklar ağırlıklı bir yer tutuyordu. Yoksul bölgelere gelişme şansı verebilecek akçal yardım mekanizmalarının oluşturulmasına ilişkin istemler de, alttan gelen bu

hareketlere bağlanabilir. Daha önemli bir neden, Avrupa devletlerini oluşturan halklardan bir bölümünün, kimlik farklılıklarını öne sürerek, yeni arayışa girmeleridir (KELEŞ, 1999: 56).

Bölgecilik hakkındaki sosyal- ve politik bilimsel görüşler, üç ilgi noktası yoluyla ayrımlaştırılmaktadır (GERDES,1995: 647): 1. Homojen bir yere dayanmak suretiyle ayrımlaşan görüş. Bu yerin - bölgenin- homojenlik iddiası ve sınırları fizik- coğrafi, tarihi-kültürel, ekonomik ve / veya politik ölçütlere dayanmaktadır. 2. Üst bir mekansal bütün (Raumganzheit) ile ilgili bir yerin sınırlarının belirlenmesi yoluyla ayrımlaşma. 3. Devlet ve topluma ilişkin var olan düzenleme düşüncelerinin gerilimi ve rekabeti içinde fark edilen değiştirici bir biçimlendirme ilkesi olarak bölgeciliğin kavranılması suretiyle ayrımlaşma. Bu üç ilgi noktasının özetinde bölgecilik, ulus-altı bölgesel bir çerçevenin karşıt bir şekilde politikleşmesi olarak tanımlanabilir. Bu ulus-altı yerel çerçeve, toplumsal ve politik etkinliklerin geçerli çerçevesi olarak, bütün bir devlet toprağına ilişkin bir rekabet oluşturmaktadır.

Bölgeciliğin politika bilimi açısından çözümlenmesi ve yorumlanmasında temel nokta, onun devlet ve topluma ilişkin temel düzenleme ilkelerinin açık ya da kapalı bir şekilde kavranılmasında yatmaktadır; ki söz konusu devlet ve toplum, bölgesel düşünceye öne çıkarılmakta, göreceleştirilmekte, kuşkucu bir konuma getirilmektedir. Buna, bölgesel yönelimli sosyal hareketlerin eylem ve amaçlarına ilişkin var olan düzenleme ilkelerinin de , tehdit olarak algılanma boyutu dahildir. Bölgeciliğin farklı şekillerde değerlendirilmesi, özellikle devlet ve topluma ilişkin aşağıda belirtilen köklü düzenleme biçimlerinin arka planında ortaya çıkmaktadır (GERDES, 1995: 648).

1. Tutucu-organik düşünceler, bütünlüğü veya var olan toplumsal düzenlemelerin birliğini, doğal ve tarihsel evrim içinde gelişmiş organizma benzetmesinde görürler. Resmi kurumlar, bu sosyal organizmanın ayrılmaz bir parçası olabilir; fakat öyle görülme zorunluluğu yoktur: bu yaklaşım, İngiliz Muhafazakarlığı'nda E. Burke ve bunun üzerene kurulan düşünceler için doğrudur; ancak, Alman Romantizmi'nden etkilenen ve ölçüt olarak dil ve kültürel özellikleri önplana çıkaran bir toplumsal anlayış için geçerli olmadığı vurgulanmaktadır.

2. Rasyonel Sözleşme Teorileri, mevcut toplumsal düzenlemelerin bütünlüğünü (birliğini) demokratik, meşru bir toplumsal iradenin devletçe güvence altına alınmış işleyişi içinde oluşturulmuş olarak görür. Alt bölümlere ayrılan bu düşüncelerin çeşitliliği, tutucu kurumsalcılıktan radikal demokratik norm-koyucu fikirlere kadar ulaşmaktadır. Aynı şekilde bu, toplumsal çıkarın dengelenmesine ilişkin merkezîyetçi ve adem-i merkezîyetçi düzenleme unsurlarının karşılıklı ilişkisinin farklılığı için de geçerlidir.

3. Üniter-cumhuriyetçi düşünceler ve bu gelenek çizgisi üzerine kurulmuş sosyolojik- tarihsel sistem düşüncesi, mevcut toplumsal düzenlemelerin bütünlüğünü (birliğini) insanın yaşamını temin eden görevlerin (etkinliklerin) işbölümü ve işlevsel sınırlanması olarak algılar (işlevselcilik). Bu düzenleme düşünceleri, kısmen organik düşünce modellerine yaklaşmaktadır. Onların ağırlıklı istatistiksel inceleme yöntemi farklılığına karşın ulus-devleti, toplumsal içe ve dışa karşı sınırlama sürecinin tarihi bir sonucu olarak algılamak, burada sıralanan düşüncelerin anlaşılmasını biraz daha kolaylaştırır.

Bölgesel hareketler, kısmen de gözden düşmüş düşünce geleneğine sarılarak yukarıdaki düşüncelere rakip olarak ortaya çıkmakta ve bunlar şiddet derecelerine göre üç bölüme ayrılmaktadırlar (GERDES, 1995: 649):

a. Separatistler (ayrılıkçılar), egemen politik sistemin bütün ülkesel geçerlik sahasının meşruiyetini kuşkulu görürler. Bunlar, bölgeleri için bağımsız bir devlet yapılanmasına veya bir başka var olan devlet rejimine bağlanmayı isterler.

b. Federalistler, genel ülkesel ve ulus-altı toprağı, basamaklandırılmış bir parçalı yapının farklı sahaları olarak görür. Her alan (Ebene), politik kararlar için bağımsız, mülki geçerlilik alanı oluşturur. Açıkça belirli bir basamağa bağlanmamış görev ve yetkiler uzlaşarak çözümlenmeli ve dağıtılmalıdır (Federalizm).

c. Özerklik yanlıları öncelikle modern merkezi devletin "bölünmezliği"nin ve "tekliği"nin üniter özkavrayışına karşı tepki gösterirler; ancak bunlar, söz konusu tepkilerinde separatizme kadar radikalleşmeleri ya da federalizme kadar genelleşmeleri söz konusu değildir: Tekçi devletin toprak bütünlüğü karşısında özerklik yanlıları, bölgelerinin mekansal olarak sınırlandırılmış özel çıkarlarını bağımsız politik bir boyut olarak vurgularlar.

Şu halde bölgecilik, bir hareket; bölgelerin araştırılmasına, tanımlanmasına ve oluşturulmasına olanak vermek isteyen bir düşünceler dünyasıdır (VEITER, 1991: 33). Bu bağlamdaki çözümlemeleri açık ya da belirsiz bir şekilde biçimlendirmekte olan genel düzenleme düşüncelerinden hareket ederek, üç ideal-tip tartışma konusu nokta ayırt edilebilir (GERDES, 1995: 649):

1. Organik Toplumsal Model, dil ve kültürel olarak sınırları çizilen bölgelere serbestçe yayılma hakkını kabul eder. Bu tür özerklik haklarını vermeme, radikal etnik milliyetçiliğin çıkış noktası olarak görülür. Baskı altındaki bir bölge kendi haklarını sadece kendi çıkarlarını koruyan politik yapılar (federatif ve separatistik örgütler) aracılığıyla sağlar. Bu gerekçelere sahip yazarlar, öncelikle yirminci yüzyılın romantizmden etkilenmiş halk hareketleri geleneğine yaslanırlar.

2. Demokrasi Teorisi içindeki düşüncelerde, politik iradenin oluşmasına ve siyasi karar alanlarının yerel olarak adem-i merkezileşmesine, meşrulaştırıcı önemli bir araç olarak değer verilir. Bölge politikasının adem-i merkezileştirilmesine yönelik çok yeni eğilimler ve bir "Bölgeler Avrupası"nın politik ve kültürel görünümü üzerine yönelik tartışmalar bugün bu görüşleri güncelleştirmiştir. Bölgecilik burada merkezi devletin meşruiyet eksikliğinin göstergesi olarak görülmektedir, ki özellikle her alana devlet müdahalesinin artan boyutuyla bu meşruiyet eksikliği şiddetlenmektedir. "Politikanın yeniden yerelleşmesi", aynı şekilde bölgecilik gibi üniter norm ve karar yapılarına karşı toplumsal bir tepkinin göstergesi olarak görülebilir, ki bu tepki tekrar yerel ve bölgesel entegrasyon (bütünleşme) sorununu ve dahası, sisteme yabancı değer-dönüşüm sorununu ortaya çıkarmaktadır. Muhafazakar yazarlar, adem-i merkezileşme eğilimi içinde, merkezi kurumlardan aşırı beklenti baskısından dolayı dengeleyici bir şekilde sorumluluk altına girme fırsatının olduğunu görürlerken; dogmatik olmayan solcular burada, temel demokratik politik unsurların güçlenmesi beklentisi içindedir.

3. Demokrasi teorisi ilkelerinin sınırları içinde cumhuriyetçi-üniter gelenek çizgisinin yazarları, yapısal işleyiş ve politik meşruiyet sorununun sıkı yakınlığını vurgularlar. Konuya örgüt sosyolojisi açısından yaklaşıldığında bölgecilik bağlamında, kamu örgütlenmesinin kurumsal büyüklüğü ve bu örgütlenmenin artan iletişim yoğunluğu ve ayrıca işlevsel farklılaşmanın getirdiği tehdit edici aşırı yüklenimi tartışılmaktadır. "İşlevsel bir bölgecilik", burada genel devlet yönetiminde denetim ve etkinliği sağlayıcı bir araç olarak görülmektedir ("yerelleşme" yerine "yetki genişliği"). Yapısal-bölgecilik çözümlemesinin en etkin türü, bölgeciliğin sebeplerini, merkez ve çevrenin ekonomik gelişmesinin bütünleşmeyi engelleyen eşzamansızlığı içinde ararlar. Bağımlılık Teorisinin sınıflandırması kullanıldığında, gelişmiş ülkelerde bölgesel ekonominin gerektirdiği kutuplaşma süreçleri ileri sürülmek istenmektedir. Bütün bir ülkesel ve küresel büyüme ve modernleşme hedeflerini üstlenmiş bir bölge politikasının eksikliği hissedilen düzeltici etkisi, ekonomik kutuplaşmanın yapısal dinamiğini, var olan bölgesel düzeydeki rahatsızlıkların en önemli motoru olarak göstermesidir.

Burada kısaca Avrupa Birliği bağlamında bölgecilik konusuna değinmek gerekirse; bölgeciliğin, Avrupa'nın bütünleşme sürecini etkilemeyeceği, tersine bölgesel kimlik ve kendi geleceğini belirleme hakkının korunması suretiyle bütünleşmenin, aşağıdan başlanarak tamamlanacağı vurgulanmaktadır. Ayrıca bölgeciliğin, bütün yerel düzenlemeleri üstlenen demokrasinin aşağıdan yukarıya yapılanma ilkesine uygun düştüğü belirtilmektedir (KNEMEYER, 1994e: 20).

İtalyan anayasası 114. maddesinde, devlet içinde bölgelerin yerini kapsamlı bir şekilde düzenlemektedir. Bununla beraber, İtalyan bölgeciliğinin

tanımı bulunmamaktadır. Madde 115, bölgeleri, "anayasada tespit edilmiş esaslara uygun, kendine özgü yetki ve görevleriyle özerk yönetim tüzel kişilikleri" biçiminde tanımlamaktadır. 1958 Fransız Anayasası'nda ise, ne bölgecilikten ne de bölgelerden söz edilmektedir. Sadece madde 72'de, "diğer bütün kamu tüzel kişilikleri yasayla oluşturulur" denmektedir. Böylece, devletin ülkesinin bölgelere bölünmesi bu durumda sadece yasa koyucuya bırakılmaktadır. Etkinlik ve yönetimin basitleştirilmesi Fransız bölgeciliğinin taşıyıcı ilkeleridir (KNEMEYER, 1994d: 53).

Bölge genel olarak, fark edilme arzusunun ifadesidir; büyüme eğilimindeki Avrupa Birliği'ne bir tepki olarak bir kimlik arayışının ifadesidir. Bunun yanında bölgecilik, esasen kendine özgü devletleşmeyi amaçlamamaktadır; şu halde, var olan devlete bir müdahale öngörmemektedir; tersine yerel birimlerin kurulmasında daha güçlü insani ölçütlerin bulunması şansını (fırsatını) aramaktadır (PROBST, 1994: 173 ve 179). 1978'de düzenlenen Avrupa Bölgecilik Araştırma Toplantısı'nın "Bölgesel İlkeleri" olarak adlandırılan ilkelerini şöyle özetlemek olanaklıdır: "Serbest (özerk) kültürel ve dile ilişkin ifade biçimleri, bireyin ve halkın kendi kendini gerçekleştirmesine hizmet eder". Bölgesel özerk yönetim, bölgecilik içinde ifadesini bulan gereksinimlere uygun düştüğü için, bu tür yönetimlerin var olmasının temel dayanaklarından birini oluşturur.

3. Bölgeselleşme

Günümüzde dünya ölçeğinde yaşanan bir değişim olgusu olan küreselleşmenin, ulus-devlet olgusu üzerinde başlıca iki yönde etkide bulunacağı ileri sürülmektedir. Buna göre dünyanın geleceğini, devletler-üstü kuruluşlar ile devlet-altı kuruluşlar belirleyecektir. Böylece küreselleşme, ulus-devleti hem aşağıdan ve hem de yukarıdan etkileyen sonuçlar yaratacaktır. Bu nedenle yerelleşme ve bunun bir boyutu olan bölgeselleşme olgusu, bu etkilerin bir bölümünü gösterir (KELEŞ / ERBAY, 1999: 4).

Merkezden yönetim ve yönetsel yerinden yönetim ilkelerine dayanan üniter devlet biçiminde, İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra yeni gelişmeler yaşanmıştır. Her ne kadar bu gelişmeler, dayanaklarını, bu tür bir devlet biçimini yaşama geçiren devletlerin tarihsel geçmişlerinden almakla birlikte, özellikle II. Dünya Savaşı sonrasında kalkınma etkinliğinde bölgeler yeni bir işlev yüklenmiştir. Ekonomik nedenlerin yanı sıra tarihsel, kültürel, politik etkenler de bölgeselleşmenin itici gücü olmuştur. Bu bağlamda, başlangıçta üniter devlet biçimine sahip İspanya, İtalya, Belçika gibi ülkelerde politik ve kültürel bölgeselleşme girişimleri de yaşama geçirilmiştir (NALBANT, 1997: 223). Politik bölgeleşme, politik yetkilere sahip, anayasa tarafından kurumsal ve yetkilere ilişkin ayrıncı özelliklerin belirlendiği bölgelerin kurulmasıdır. Bu

anlamda İspanya, Portekiz ve İtalya'da politik bölgeler vardır (Portekiz'de sadece adalar için bu durum söz konusudur). Bu çerçevede, Fransa'da gerçekleşen yönetsel bölgeselleşmeyi, kimileri, politik bölgeselleşme kapsamında değerlendirmekteler. Onlara göre, Fransa'da bölgeselleşme üç aşamadan geçerek politik bölgeselleşmeye varmıştır: Birincisi, işlevsel bölgeselleşme (plan/program bölgeleri); ikincisi, yönetsel bölgeselleşme (bölgesel kamu kurumu olarak bölgeselleşme); ve üçüncüsü, 1982 yasasıyla gelen politik bölgeselleşme (NALBANT, 1997: 256).

Burada genel olarak bölgeselleşmenin, kısaca yönetsel anlamda bir yapılanmayı ifade ettiği söylenebilir. Adem-i merkezileşme yönünde, merkezi yönetim karşısında yerel ve bölgesel birimlerin yönetsel açıdan güçlendirilmesini anlatan bir kavramdır, bölgeselleşme (MENGI, 1998: 45).

Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi örgütünde oluşturulan Yönlendirme Komitesi'nin 21.-22.-23. Toplantılarında Bölgesel Şart Taslağı üzerinde üye ülke temsilcilerinin ve çeşitli kuruluşların görüşleri dile getirilmişti. Bu toplantıda Avrupa Bölgeler Birliği (AER) temsilcisi söz alarak, bölgeselleşmeyi, "idari-yönetsel bir süreç ve bir idari yönetim tekniğine karşılık gelen bir terim" olarak tanımlamıştır (KELEŞ / ERBAY, 1999: 20).

70'li yılların başından itibaren Avrupa'nın üç büyük devletinde yerinden yönetimleşme yaşanmaktadır. Önce 1970'den itibaren İtalya'da, 1978'den sonra İspanya'da ve 1982'den itibaren Fransa'da. Bu ülkelerden en uzun yolu, özerk bölgeler statüsünün oluşturulmasıyla İspanya aldı. İtalyan hükümeti anayasanın emrine uygun olarak özerk bölgelerin yetkilerinden hareketle diğer 15 bölgeye, özel bir statü vermeksizin yetkileri aşama aşama aktardı. Yerinden yönetimleşmenin geniş ölçüde bölgeselleşme yönünde devam ettiği bu iki durumdan farklı olarak 1982 tarihli ilgili Fransız yasası, yerel yönetimlerden bölgelere kadar bütün yerel yönetim tüzel kişiliklerine daha büyük çapta yetkiler aktardı (DELORS, 1995: 17).

Bölgeselleşme olgusunda geleneksel neden; etnik-dilsel azınlıkları ve yerel özgürlükleri korumak, olarak belirtilebilir (NALBANT, 1996: 41). Ancak bu gerekçe, diğer kimi yan öğelerle tamamlanmaktadır: Bölgenin yönetsel yapıda etkin bir araç olması; ulusal planlamada yerel yönetimlerle ulusal devlet arasında yeni bir birimin yetki dağılımı yönünden gerekliliği; katılımcı demokrasinin güçlendirilmesi; merkezi yönetimin katılığı karşısında bölgesel esnekliği sağlayacak birimlerin kurulması; yeni sorumluluk mekanizmalarının, dolayısıyla yeni bilgi ağının ve iktidarlarının kurumlaşabilmesi.

Bununla beraber, bölgeselleşme olgusu üç ana başlık altında toplanabilir. Bunlar; 1- Ekonomik Nedenler, 2- Politik Nedenler, 3- Kültürel ve dilsel Nedenler (NALBANT, 1996: 41):

1- Ekonomik Nedenler

Ülke içinde bölgeler arası ekonomik büyümenin orantısızlığı, bölgeselleşmenin en önemli itici gücüdür. Gelişmiş ve azgelişmiş bölgelerin merkezi yönetimden istemlerinin taban tabana zıtlığı, pek çok kez değişik ekonomik planlama ve politikaları gerektirmektedir. Bu konuda temel sorun, ekonomik büyümenin ürünlerinin ülke düzeyinde en iyi dağılımının gerçekleştirilmesidir.

Ekonomik açıdan bölgeselleşmenin en önemli parçası olarak, 1970'li yıllarda formüle edilmiş olan ve geri kalmış bölgelere 'aşağıdan yukarıya' bir gelişme yoluyla yeni fırsatlar vermeyi ve böylece ulusal devlet dahilindeki bölgesel çelişkileri azaltmayı amaçlayan iç-gelişme potansiyelinin mobilizasyonu olduğu söylenebilir (BÜRGNER, 1997: 98). Günümüz küreselleşme çağında da aynı gelişme önerileri, küresel rekabetten kazançlı çıkmak amacıyla, kullanılmaktadır. Diğer taraftan, bu bağlamdaki uygulamalar sadece imaj düzeltmeye yönelik girişimleri değil, aynı zamanda bölgesel aktörlerin birlikteliğinin ve birbirine aitlik duygusunun üretilmesini de içerdiği, ayrıca bu bölgesel hareketliliğin hem ekonomik ve politik karar sorumlularını hem de halkı kapsadığı ifade edilmektedir.

Bölgeselleşmenin diğer bir biçimini, bölgelerin ekonomik ağ kurması oluşturmaktadır. Bu stratejinin örnekleri, küçük ve orta ölçekli işletmelerin ağ-yapısına dayanan ve yüksek bir üretim- ve pazara uyum esnekliği gösteren sanayi bölgeleri oluşturmaktadır; örneğin, 'Üçüncü İtalya' adı verilen bölge gibi. Bu bölgeselleşme türlerinden kimilerinin 90'lı yılların Avrupa'sında bölgesel politikada önemli rol oynadığı ifade edilmektedir (BÜRGNER, 1997: 99).

2- Politik Nedenler

Merkezi devlet yapısının, politik bir yetersizlik durumu ile karşı karşıya kalması politik açıdan bölgeselleşmenin temel nedenini oluşturmaktadır. Merkezi devlette görülen tıkanma ve etkisizleşme olgusu, politik iktidarın kullanımına daha geniş katılımı gerektiren bir özerklik prensibini doğurmaktadır. Nitekim, etkinliği artık şüpheli olan merkezi devleti sağlamlaştırmak ve akılcılaştırmak, İtalyan bölgeselleşme deneyiminin bir özelliğidir. Bu açıdan bölgeselleşme, ulusal devlete, sorunların çözümünde yardımcı olacaktır. Böylece, ikilem gibi görünse de bölgelerin gerçek önemi, modern devletin ve modern ekonominin merkezci eğilimlerine katkıda bulunmasıdır. Bu durum, Büyük Britanya'da yetkilerin devri eğiliminin ve Fransa'da Mitterand iktidarından bu yana bölgesel yerinden yönetimin politik nedenleridir.

3- Kültürel ve Dilsel Nedenler

Kültürel ve dilsel nedenler, kimi ülkelerde bölgeselleşmenin ağırlıklı nedenleri arasında bulunmaktadır: Belçika'nın Valon, Flaman, Alman Kültürel Topluluğu, İspanya'nın Bask ve Katalonya Özerk Topluluğu gibi.

Değişik Ülkeleri bölgeselleşmeye götüren belirtilen nedenlerden sonra, burada "bölgeselleşme"ye ilişkin kimi görüşler belirtilebilir. Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi, 1999 yılındaki genel kurulunda görüşmek üzere bölgeselleşme konusunda yeni bir rapor hazırlamıştı. Bu rapor doğrultusunda var olan görüşler, "bölgeselleşmeyi destekleyen" ve "bölgeselleşme karşıtı" görüşler biçiminde ayırt edilebilir (KELEŞ / ERBAY, 1999: 22).

Bölgeselleşmeyi destekleyen görüşleri aşağıdaki gibi sıralamak olanaklıdır:

1. "Bölge", devletin ülkesel bütünlüğünü tartışmaya açan bir anlam taşımaz. "Bölgeselleşme" halk egemenliğinin yurttaşlara daha yakın bir seviyede yönetime yansımaları sağlar.
2. Bölgeselleşme, ulusal birlik çerçevesinde azınlıkların kendilerini, dillerini ve kültürlerini ifade etmesini desteklemek yoluyla, bir "çatışmaları önleme aracı" rolü görebilir. Buna karşın, gereksiz ve aşırı merkezileşme eğilimleri veya geç kalmış ya da iyi yönlendirilmeyen bölgeselleşme girişimleri, ayrılıkçı hareketlerin büyümesine yol açabilir; bu durum belki de terörist hareketlere de dönüşebilir.
3. "Bölge", 21. yüzyılda ortaya çıkacak sorunlarla mücadele etme yeteneğine sahip adem-i merkezci bir birimdir. Bölgelerin eylem alanları, hizmette yerellik ilkesi doğrultusunda, belediyelerin bilinen görev alanlarının dışına taşan alanları kapsar (yerel yönetimin geleneksel yapılanması bazı görevlerin yerine getirilmesi açısından oldukça küçük ve yetersiz kalabilmektedir).
4. Şartın amacı olan gerçek bir "bölgesel yönetim" düzeyi olmaksızın, yerel düzey, günlük demokrasi uygulamalarında, merkezi yönetimle girilen ilişkilerde ve yapılan görüşmelerde dikkate alınmasını gerektirecek yeterli güce sahip olmamaktadır. Bu gibi durumlarda, yerel yönetimlerin varlığı, fiili bir merkeziyetçiliği gizleyen bir rol oynayabilmektedir.
5. Bölge eksenli politikalar, ekonomik ilerlemenin ve çevreyi gözetilen gelişmenin önemli bir unsuru haline gelmiştir.
6. Avrupa Birliği'nin ve Avrupa Konseyi'nin önemli çalışma alanlarından biri olan Sınır-ötesi İşbirliği'nin gereken biçimde uygulanabilmesi için, sınırın her iki tarafında özerk güçlere sahip olan bölgelere ihtiyaç vardır.

7. Bölgeselleşme, devletin bir bölgesindeki özgüvenin ifadesidir. Bölgeselleşmeyi reddetmek, bu güvenin olmadığı anlamını doğurabilir.

"Bölgeselleşme" düşüncesine karşı olan görüşler de şu şekilde belirtilebilir:

1. Yerel yönetimlerin yanı sıra yeni bir yerel yönetim birimine (düzeyine) sahip olmak masraflı olabilir. Bu bağlamda altı çizilmesi gereken, bölgenin ek bir bürokratik kurum oluşturmaması gereğidir. (Bölgenin asıl işlevi, hizmette yerellik ilkesi doğrultusunda ve yerel yönetimlere destek mahiyetinde, yurttaşlar için sağlanan bir hizmet birimi olmasıdır. Bölge özellikle bu işleviyle düşünülmelidir.)
2. Devletin ülkesi ve nüfusu küçük ise, burada bölgeler kurulmayabilir. (Ancak bu durum kültürel birliği ve ülkesel bütünlüğü olan Andorra, Liechtenstein, San Marino, tartışmalı olmakla birlikte Luxemburg, belki İrlanda ve Malta gibi çok küçük devletler için geçerli olabilir).
3. Bölgeler, ulusal birliği tehlikeye düşürebilir. (Bu belli bir ülkede var olan politik bir sorunla ilgili olabilir. Fakat ayrımcılar ve bağımsızlık yanlısı hareketlere ancak birkaç ülkede rastlanmaktadır. Bu iddianın tersine aşırı merkeziyetçiliğin ters tepkilere neden olarak, aşırı istekleri güçlendirip milli birliği tehdit edebileceği ileri sürülebilir.)
4. Bölgeler, yerel yönetimlerin özerkliğine müdahale edebilirler. (Bunu engelleyici hukuksal düzenlemeler yapmak olanaklıdır)

Bir çok ülkede, devlet içindeki yerel birimlerin, ulusal birliğin kuruluşundan daha eski tarihlerde de var oldukları bilinmektedir. İsviçre, Almanya ve ABD'de durum böyledir (KELEŞ, 1994: 75). Siyasal yerinden yönetimleşme ve bu bağlamda politik özerkliğe sahip bölgeselleşme isteklerinde, ulusal birliği sağlamadan önceki bu az- çok politik bir birim (bütün) olmuş olmalarının önemli bir rol oynuyor olduğu söylenebilir.

4. Bölge Yerel Yönetimi

Dünya üzerinde yönetsel anlamda bölge yönetiminin bulunduğu bir çok ülke vardır. Ancak bölge yönetiminden, tüm ülkelerde aynı şey anlaşılmamaktadır. Değişik ülkelerdeki bölge yönetimlerinin görev ve yetkiler açısından bir kısmı dar kapsamlı, bir kısmı da geniş kapsamlıdır. Avrupa'da Fransa, Almanya, İtalya, Belçika gibi ülkelerde bölge yönetimleri söz konusudur. Bunlardan örneğin Belçika'da bölge yönetimlerinin görevleri, ekonomi, enerji, istihdam, çevre koruma politikaları, kent ve bölge plancılığı, kamu konutları, içme suyu, belediye ve il yönetimlerinin finansman ve denetimi

gibi alanları kapsamaktadır. Fransa'da; sanayinin geliştirilmesi, toplumsal hizmetler, kültür, bilim, sağlık hizmetleri, bölge planlaması, mesleki öğrenimden, lise ve özel öğretim kurumlarının yapı ve tesislerinden bölge yönetimleri sorumludur. İtalya'da ise bölgeler, mesleki öğretim, hastaneler dahil sağlık, toplumsal yardım görevleri, müzeler, kent planlaması, turizm, kentsel ulaşım, konut, yolların yapımı ve bakımı, yerel kamu düzeninin sağlanması görevlerini yerine getirmektedirler (ERTEN, 1999: 180).

Her şeyden önce bir özerk yerel yönetim olarak "Bölge Yerel Yönetimi" şu işlevlere sahip olacaktır: 1- Demokratikleşme, 2- Özgürlüğü güvence altına alma, 3- Kamu gücünün paylaşılması, 4- Bütünleşme, 5- Kimlikleşme, 6- Etkinlik, 7- Sosyal devlet işlevi, 8- Güçler ayrılığı. Bu işlevler geniş ölçüde bölgeselcilik işlevi ile örtüşmektedir. Bütün büyük örgütlerde kaçınılmaz olarak ortaya çıkan bürokratik anonimleşmenin (sıradanlaşmanın) bir kısmını bölge yönetimleri ortadan kaldıracaktır. Almanya'da bölgesel özerk yönetimin, hem yönetsel etkinliğe katkı olarak ve hem de yurttaşların doğrudan ya da dolaylı katılımının bir yolu olarak, daha üst yerel bütünlük biçimi içinde yeterli bir düzeye sahip olduğu vurgulanırsa, bu durumda iddia edilebilir ki, bir bölge özerk yönetimi düşüncesi, yurttaşa yakın bir "Bölgeler Avrupası" için en iyi şartları sunmaktadır (PROBST, 1994: 184-185).

Bölgesel Özerklik Şartı'nda, özerk bölgesel yönetim tanımlanmaktadır. Buna göre, "özerk bölgesel yönetim, her devletin sınırları içinde seçimle oluşturulmuş organlara sahip, yönetsel açıdan, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında bir yerde bulunan, ya kendi örgütlenmesini kendi başına gerçekleştirme ayrıcalığına sahip, ya da normal olarak merkezi yönetimin kurallarına bağlı olarak örgütlenmiş, kamu görevlerinin önemli bir bölümünü, "yerellik ilkesi"ne uygun olarak, halkın çıkarları doğrultusunda ve kendi sorumlulukları altında yönetme hak ve yeteneğini anlatır" (mad. 3-1).

Bölgesel özerk yönetim, bölgeselleşme süreci sonucunda bir ülkenin sınırları içinde ortaya çıkan yönetsel birimlerdir. Bölgeselleşme nedenlerine ise yukarıda kısaca değinilmişti.

SONUÇ

Toplumların tarihsel evrimlerinin bir sonucu olarak ortaya çıkan (ulus-) devlet örgütlenmesinde yerel yönetimler, kamu hizmetlerinin etkin ve verimli görülmesinin bir işlevi olarak ortaya çıkmışlardır. Demokratik siyasal yapının işlerliğine de katkı sağlayan yerel yönetimlerin, Avrupa Birliği gibi ulus-üstü siyasal yapılarda öngörülen klasik işlevlerinde yetersiz kalacağı, karar mekanizmalarının halktan uzaklaşacağı endişeli varsayımlarıyla girilen çözüm arayışlarında "bölge yönetimleri" bir umut olmaktadır.

Bu umut çerçevesinde AB'nin, Birlik, ulus-devletler ve bölgelerden oluşan üçlü bir yapılanması istenilmekte ve Maastricht Antlaşması ile bu yönde bir sürecin başladığı dile getirilmekte; demokratik bir "Yurttaşlar Avrupası"nın bunu gerektirdiği Avrupa çevrelerinde ifade edilmektedir.

Bu makalede, bölgenin, bölge sellesmenin ve bölge yönetimlerinin ne anlama geldiği, AB'nin bölge olgusuna yaklaşımı ve bölge yönetimlerinin, günümüz kamu yönetimlerinde nasıl bir işlev görebileceği kavramsal düzeyde tartışılmış olup; küreselleşen dünyamızda bölgelerin, kamu yönetiminde temel yönetim birimlerinden biri olabileceği kanısı vurgulanmaya çalışılmıştır.

Kaynakça

- BOZKURT, Ömer / ERGÜN, Turgay / SEZEN, Seriya (der.) (1998), *Kamu Yönetimi Sözlüğü* (Ankara: TODAİE Yayını, No:283, Birinci basım).
- BÜRKNER, H. Joachim (1997), "Euroregionen in Mitteleuropa zwischen Globalisierung und Regionalisierung," ECKART, K. / KOWALKE, H. (Hrsg.), *Die Euroregionen im Osten Deutschlands* (Berlin: Dunker und Humblot GmbH).
- DELORS, Jacques (1995), "Die Rolle der Regionen bei der Europäischen Integration," HIERL, H. (Hrsg.), *Europa der Regionen* (Bonn: Economica Verlag).
- ERTEN, Metin (1999), *Nasıl Bir Yerel Yönetim?* (Ankara: Kitaplar Yayınevi, Birinci Basım).
- GERDES, Dirk (1995), "Regionalismus," NOHLEN, Dieter (Hrsg.), *Wörterbuch Staat und Politik* (Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, Neu Ausgabe).
- GLEBER, Peter (1994), "Region und Identität-eine grundlegende Einführung," BOSSONG, Georg/ ERBE, Michael / FRANKENBERG, Peter / GRIVEL, Charles/LILLI, Waldemar (Hrsg.), *Westeuropäische Regionen und ihre Identität* (Mannheim: Palatium Verlag im J & J Verlag).
- GOBBEL, Thomas (1995), "Die regionale Dimension der europäischen Einigung," HIERL, Hubert (Hrsg.), *Europa der Regionen*, (Bonn: Economica Verlag).
- HRBEK, R./ WEYAND, S. (1994), *Betrifft: Das Europa der Regionen* (München).
- KELEŞ, R. / ERBAY, Y. (1999), "Avrupa Konseyi'nin Bölgeselleşme Olgusuna Bakışı," *Çağdaş Yerel Yönetimler*, C.8, S.4.
- KELEŞ, Ruşen (1999), *Avrupa'nın Bütünleşmesi ve Yerel Yönetimler* (Ankara:TBD. ve Konrad A. Vakfı Yayını).
- KELEŞ, Ruşen, (1994), *Yerinden Yönetim ve Siyaset* (İstanbul: Cem Yayınevi, 2. Basım).
- KLEPSCH, Egon (1997), "Europa der Regionen," MATHEUS, Michael (Hrsg.), *Regionen und Föderalismus*, (Stuttgart: Franz Steiner Verlag).
- KNEMEYER, F. Ludwig (1994c), "Europa der Regionen-Bestandaufnahme," KNEMEYER, F.L. (Hrsg.), *Europa der Regionen- Europa der Kommunen* (Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1. Auflage).
- KNEMEYER, F.Ludwig (1994a), "Region-Regionalismus," KNEMEYER, F.L. (Hrsg.), *Europa der Regionen- Europa der Kommunen* (Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft).
- KNEMEYER, F.Ludwig (1994e), *Europa der Regionen- Europa der Kommunen* (Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1. Auflage).

- KNEMEYER, F. Ludwig (1994b), "Die Europäische Regionalcharta-ein Meilenstein auf dem Weg zu einem Europa der Regionen," KNEMEYER, F.L. (Hrsg.), *Europa der Regionen- Europa der Kommunen* (Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft).
- KNEMEYER, F. Ludwig (1994d), "Subsidiarität Föderalismus Regionalismus Desentralisation Kommunale Selbstverwaltung," KNEMEYER, F.L. (Hrsg.), *Europa der Regionen Europa der Kommunen* (Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft).
- MENGİ, A. (1998), *Avrupa Birliği'nde Bölgeler Karşısında Yerel Yönetimler* (Ankara: İmaj Yayıncılık).
- NALBANT, Atilla (1996), "Bölgesel Devlet: Yeni bir Devlet Biçimi mi? (I) Kuramsal Temeller," *Amme İdaresi Dergisi*, C.29, S.2.
- NALBANT, Atilla (1997), *Önüler Devlet* (İstanbul: Yapı Kredi Yayınları, 1.Baskı).
- PINTARITS, Sylvia (1996), *Macht, Demokratie und Regionen in Europa* (Marburg).
- PROBST, Klemens (1994), *Regionale Selbstverwaltung Die bayerische Bezirke als Modell für ein bürgernahe Europa* (München: Verlag V. Florentz).
- RAICH, Silvia (1995), *Grenzüberschreitende und interregionale Zusammenarbeit in einem 'Europa der Regionen'* (Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft).
- SCHMIDHUBER, Peter (1995), "Europa der Regionen statt Beobachtung Mitgestaltung," HIERL, H. (Hrsg.), *Europa der Regionen* (Bonn: Economica Verlag).
- STÜRM, Roland (1995), "Regionen," NOHLEN, Dieter (Hrsg.), *Wörterbuch Staat und Politik* (Bonn: Neuausgabe, Bundeszentrale für politische Bildung).
- VEITER, Theodor (1991), *Liechtenstein als Region* (Wien: Wilhelm Braumüller Universitäts-Verlagsbuchhandlung Ges.M.B.H., A-1092).