

PAPER DETAILS

TITLE: Bölgesel Kalkınma'da Yönetişim Kavramı

AUTHORS: İsmet AKBAS

PAGES: 333-354

ORIGINAL PDF URL: <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/253883>

Bölgesel Kalkınma'da Yönetişim Kavramı

İsmet AKBAŞ¹

Özet

Bölgesel kalkınma kavramı, bölgelerin, çevre bölgeler ve dünya ile karşılıklı etkileşimi ile oluşan bölgeyi dikkate alan katılımcılık ve sürdürülebilirliği temel ilke edinen ve insan kaynağının geliştirilmesi, ekonomik ve toplumsal potansiyellerin daha etkin kullanılması yoluyla bölge refahının yükseltilmesini amaçlayan çalışmaların bütünü olarak tanımlanabilmektedir. Yukarıdan aşağıya merkezi örgütlenme içerisinde tasarlanan ve merkez odaklı bölgesel ve yerel kalkınma çabaları yerini yerel dinamiklerin ve içsel potansiyelin harekete geçirildiği etkileşimli ve çok karmaşık bir yapıya dönüşmüştür. Bundan dolayı, kalkınma, büyüme ve rekabet gücü gibi ekonomik ve istihdam olanaklarının, kentsel ve çevresel sorunların çözümü, kent ve çevre sorunlarının giderilmesi ile bölge halkının yaşam standardının yükseltilmesi gibi sosyal amaçlara ulaşılmasında yerel, bölgesel ve ulusal unsurların iç içe geçtiği birbirini etkileyen ve destekleyen bir ağı yapının varlığı söz konusudur. Bu çalışmada bölgesel kalkınmada yönetim ilkesi doğrultusunda bölgede bulunan bütün aktörlerin ortak katılımı ile harekete geçirildiği yerel/bölgesel kalkınma anlayışı üzerinde durulmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Yönetişim, Çok Düzlemli Yönetişim, Bölgesel Kalkınma, Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı, Yönetişim Ağı

The Concept of Governance in Regional Development

Abstract

Regional development concept, regions, surrounding regions and takes into account the region formed by the interaction with the world, the basic principle of participation and sustainability and the development of human resources can be defined as a set of studies aimed at increasing the economic and regional prosperity through more effective use of social potential. Designed in top-down central organization focused on regional and local development efforts and the central place it interactively mobilizing local dynamics and internal potential and has become a very complex structure. Therefore, the development, growth and competitiveness as well as economic and employment opportunities, solution of urban and environmental problems, the city and the people of the region with the elimination of environmental issues locally in achieving social objectives such as raising the standard of living, interacting as intertwined regional and national elements, and supporting a The presence of the network in collaboration is concerned. In this study, regional development governance principles in line with the joint participation of the mobilization of all actors in the area of local / regional development approach is emphasized.

Keywords: Governance, Multi-Level Governance, Regional Development, New Public Management Approach, Governance Network

¹ Dr., E-posta: ismetakbas@gmail.com

Giriş

Bölgesel yönetim yapılarının değişen kapsamı çerçevesinde bölgesel kalkınma, ilişki ağları ve küresel üretim ağları arasındaki karmaşık etkileşimin dinamik bir sonucu olarak görülmektedir. Bölgesel dengesizlik, bir ülkede bazı bölgelerin diğer bölgelere göre sosyal, kültürel ve ekonomik faaliyetler açısından daha geri kalması olarak tanımlanabilir. Azgelişmişliğin durumunu belirleyen veriler sıklıkla yoksulluk verileri açısından değerlendirilmiştir. Bölgesel kalkınma kavramı, ülke çapında yer alan bölgelerin, çevre bölgeler ve dünya ile karşılıklı etkileşimini dikkate almaktadır. Bu bağlamda bölgesel kalkınma bölgeyi dikkate alan katılımcılık ve sürdürülebilirliği temel ilke edinen ve insan kaynağının geliştirilmesi, ekonomik ve toplumsal potansiyellerin daha etkin kullanılması yoluyla bölge refahının yükseltilmesini amaçlayan çalışmaların bütünü olarak tanımlanabilmektedir. Yönetişim ülke meselelerinin yönetiminde politik, ekonomik ve yönetsel otoritenin kullanımı olarak tanımlamakta ve bunun karmaşık mekanizmaları, süreçleri, ilişkileri ve kurumları gerektirdiğine dikkat çekilmektedir. Sonuçta bu kurum ve süreçler aracılığıyla bireyler ve toplumsal gruplar çıkarlarını korumakla birlikte, birey ve gruplar arasındaki farklılıklar uzlaştırılmaktadır.

Bölgesel Kalkınma Kavramı

Kalkınma, bir ulusun arzu edilen şekilde ekonomik gelişme süreci ortaya koyabilmesi amacıyla, ulusal ekonominin bir bütün olarak düzenlenmesidir. Kalkınma daha geniş anlamıyla, bir toplumda ekonomik, toplumsal ve siyasal alanda arzu edilen her türlü değişme ve gelişme olarak tanımlanabilir (Tüylüoğlu ve Çeştepe, 2004: 29). Kalkınma kavramı görecelidir; sadece yaşamın zorunluluğu olarak değil, aynı zamanda kapasite olarak ulaşılması gereken bir hedef olarak, büyüyüp, değişen ve gelişen bir kavram olarak algılanmaktadır (Gant, 2006: 260). Bölgesel kalkınma ise, bölgesel yönetim yapılarının değişen kapsamında bölgeselleştirilmiş ilişki ağları ve küresel üretim ağları arasındaki karmaşık etkileşimin dinamik bir sonucu olarak kabul edilmektedir (Coe vd., 2004: 469). Bölgesel dengesizlik, bir ülkede bazı bölgelerin diğer bölgelere göre sosyal, kültürel ve ekonomik faaliyetler açısından daha az gelişmesi olarak tanımlanabilir.

Bölgesel kalkınma kavramı, ülke çapında yer alan bölgelerin, çevre bölgeler ve dünya ile karşılıklı etkileşimi ile oluşan bölgeyi dikkate alan katılımcılık ve sürdürülebilirliği temel ilke edinen ve insan kaynağının geliştirilmesi, ekonomik ve toplumsal potansiyellerin daha etkin kullanılması yoluyla bölge refahının yükseltilmesini amaçlayan çalışmaların bütünü olarak tanımlanabilmektedir (DPT, 2003: 250). Bölgesel kalkınma, küreselleşme ile yerel, bölgesel, bölgeselleşme ve bölgecilik kavramlarının ışığında,

kalkınma süreçlerini bölgesel düzeyde ele almaktadır. Bölge, kalkınmanın ve yerelleşmenin odağı haline gelmiştir ve günümüzde bölgesel kalkınma, geçmişte olduğu gibi merkezi yönetimle hükümetin müdahalesine dayanan tavandan tabana bir yaklaşım yerine, yerel, bölgesel, ulusal ve uluslararası aktörlerin katılımıyla gerçekleşecek bir süreç olarak görülmektedir (Demiral ve Tutar, 2007: 65; Gant, 2006: 278-280).

Sanayi Devrimi ile üretimin piyasa güçlerine bırakılması ve devletin bu yapıya müdahale etmemesini öngörmektedir. Üretimin daha çok doğal kaynaklara yakın olduğu yerlerde gerçekleşmesi, üretim faktörlerinin de bu alanlarda yoğunlaşmasına yol açmıştır. Bu durum ülkeler arasında ve her ülkenin kendi içinde gerçekleşerek bölgesel dengesizlik kavramının doğasına yol açmıştır. II. Dünya Savaşı sonunda söz konusu bölgesel dengesizlikler artarak devam etmiş ve devletlerin bu konuya olan ilgisini arttırmıştır. Bölgesel kalkınma, herhangi bir bölgenin istihdam, kişi başına gelir ve üretimde yaratılan katma değer gibi değişkenlerle ölçülen ekonomik ve sosyal refah düzeyinin yükseltilmesidir. Kalkınmada yerelliğin ve katılımcılık ilkesinin önem kazanması bölgesel kalkınma politikalarında değişikliklere yol açmıştır. Bu çerçevede bölgesel planlama ve bölgesel gelişme sürecinde sektörel etkinliklerin karşılıklı bağımlılığının dikkate alınabilmesi, bölge için stratejik vizyonunun belirlenebilmesi ve bölgesel planın ulusal hedefleri ve yerel talepleri yansıtabilmesi ve değişen koşullara uyum sağlanabilmesi için ulusal ölçekleri ve yerel talepleri yansıtmaması, değişen koşullara uyum sağlayabilmesi, bölge politikalarının belirlenmesinde yerel katılımın sağlanması gerekmektedir.

Yönetişim ve Bölgesel Kalkınma Yönetişimi Kavramları

Klasik yönetim yaklaşımının, siyasal erk ve yurttaş ilişkilerini açıklamakta yetersiz kalması sonucu yönetim kavramı, bu yetersizliği ve eksikliği ortadan kaldırmak için geliştirilmiş ve böylece devlet ve yönetimiyle ilgili ulusal aktörler ve ulus üstü aktörleri de göz önüne alan yeni bir kavramsal çerçeve oluşturulmuştur (Çukurçayır, 2003: 260; Göymen, 2000: 6). İlk kez Dünya Bankası tarafından Afrika'nın kalkınmasına ilişkin hazırlanan raporda kullanılan yönetim, ülke politikalarının oluşturulmasında yönetiminde politik gücün kullanımı olarak tanımlanmıştır (World Bank, 1989: 60). OECD, yönetim kavramını bir ülkenin ekonomik ve sosyal kaynaklarının yönetiminde sahip olunan güç ve yetkilerinin kullanımı olarak tanımlamaktadır (Aktan, 2003: 173). Yönetişim ülke sorunlarının yönetiminde politik, ekonomik ve yönetsel otoritenin kullanımı olarak tanımlamakta ve bunun karmaşık mekanizmaları, süreçleri, ilişkileri ve kurumları gerektirdiğine dikkat çekilir. Bu kurum ve süreçler aracılığıyla

vatandaşlar ve toplumsal gruplar çıkarlarını korumakla birlikte, vatandaş ve gruplar arasındaki farklılıklar uzlaştırılmaktadır (UN, 1997: 9-10).

Yönetişim, bir toplumsal-politik sistemdeki ilgili bütün aktörlerin ortak çabalarıyla elde edilen sonuçların oluşturduğu yapı ya da düzen (Bozkurt vd.,1998: 274) olarak da tanımlanmaktadır. Bu tanımın yanında kavramın içeriğinin çok farklı şekilde belirlendiği de görülmektedir. Ancak genel kabul gören tanımında yönetim, ayrımı bulanık olan kamu kuruluşları ve özel sektör arasındaki sınırlarda gelişen yönetim tarzlarını göstermekte ve yönetimin daha iyi yönetebilmek amacıyla yeniden yapılandırılmasına vurgu yapmaktadır (Stoker, 1998: 17-18). Bir kuruluş ya da toplumun kendi kendini yönetmesi süreci olarak tanımlanmaktadır. Yönetme tarzı ve biçimleri bakımından yönetim, yönetmekle yükümlü kurum ve kuruluşları, yönetme ise yönetme eylemi olarak karşımıza çıkmaktadır (Jessop, 1998: 29-30). Yönetişim özel sektör ve sivil toplum aktörlerini, gücün paylaşımı ve politika alanın genişletilmesinde yönetim ağlarına dâhil etmek olarak yansıtılmaktadır (Gibson, 2011: 4). İlgili aktörler arasında gayriresmi ve hiyerarşik olmayan bir yapı içerisinde ortak kaynak bağımlılıkları oluşturulmuştur (Börzel ve Risse, 2000: 137).

Yönetişim birbirine bağlı olan pozisyonların ve çatışan, karşıt çıkarları olan aktörlerin oluşturduğu, farklı ağsal yapıları koordine eden bir süreç olarak da görülmektedir (Cope vd., 1997: 447). Yönetim biçimi olarak ağ yapının kurulabilmesi için birtakım kriterleri yerine getirmek zorundadır. İlk olarak, kamu ve özel aktörlerin ortak kaynak bağımlılıkları ve /veya eşit statüye sahip ve gönüllü anlaşmaların müzakere yoluyla eylemlerinin koordine edildiği gayri resmi müzakere sistemi oluşturulmalıdır (Börzel ve Risse, 2000: 138). İkincisi, gönüllü anlaşmalar topluca bağlayıcı olmalı ve ilgili tüm aktörler tarafından uyulmalıdır. Kamu aktörlerinin rolü değişmekte, ortaklar ve özel sektör aktörler arasında arabuluculuk rolü üstlenmektedir. Eleştirel yaklaşımın yönetim kavramının uluslararası sermayenin önündeki engelleri kaldırmak amacıyla oluşturulduğu yönündeki yorumlarına rağmen yönetim zamanla yönetimin anlamında bir değişme, yönetimde yeni bir süreç veya toplumun yönetimindeki yeni bir yol olarak görülmüştür (Rhodes, 1996: 652-653; Göymen, 2000: 7). Günümüzde yönetim terimi, kamu yönetimini, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarını içine alan karmaşık bir sistemi ve bunların kendi aralarındaki ilişkiler ağını ve karşılıklı etkileşimlerini ifade etmek için kullanılmaktadır. Bu süreçte merkezi yönetim ve yerel yönetim kuruluşlarından başka, sivil toplum örgütlerini, özel girişimcileri ve kâr amacı gütmeyen kuruluşları kapsayan geniş bir aktörler yelpazesinin varlığı ve bunların yönetim sistemine dahil edilmesi gündeme gelmektedir (Eryılmaz, 2000: 28). Yönetişim, iktidar gücünün sınırlarına ve hükümet dışı örgütlerin rolüne ilişkin yeni bir bakış

açısıdır. Dünya ekonomisinde çok uluslu şirketlerin artan etkisi, üretim metotlarındaki değişim, bilgi ve iletişim sistemlerindeki ilerleme, sermaye ve finans pazarlarının yeniden düzenlenmesi gibi gelişmeler, söz konusu kavramın ortaya çıkıp yaygınlaşmasına yardımcı olmuştur (Yüksel, 2000: 147). Yönetişim kavramı çok aktörlü yapılarda karşılıklı etkileşimle söz konusu aktörlerin ortak bir noktada uzlaşmasını ve biraraya gelmesini sağlayan bir yönetim modeli olarak karşımıza çıkmaktadır. Yönetişim kavramı kamusal kararların alınmasında ve uygulanmasında merkezi yönetimin egemen ve belirleyici güç olmaktan çıkarak yerel, bölgesel, ulusal ve uluslararası pek çok aktörün sürece dâhil edilmesi ve diyalog ortamının oluşturulmasıdır (9. Kalkınma Planı, 2007: 4).

1970'lerin sonundan itibaren yönetim anlayışındaki değişmelerle geleneksel anlayışın yerini yeni kamu yönetimi anlayışı almaya başlamıştır. Devletin rolünün, vatandaş ile bürokrasi arasındaki ilişkilerin yeni bir anlayışla yeniden düzenlenmesi amaçlanmaktadır. Bu çerçevede devletin küçültülmesi ama nitel anlamda etkin ve verimli kılınması ve yönetime vatandaş katılımının artırılması kısacası devletin esas işlevine geri döndürmesi amaçlanmıştır. Bu yeni akımla birlikte kamu hizmetlerindeki etkinlik, verimlilik, yeni kamu işletmeciliği, yönetişim, yönetime katılma, yönetimde açıklık gibi kavramlar daha ön plana çıkmış ve gelişim fırsatı bulmuştur (Gray ve Jenkins, 2006: 253–255). Geleneksel kamu yönetimi anlayışı kamu hizmetlerinde verimliliği ve etkinliği sağlayacağı düşüncesi ile kuralcı, katı hiyerarşik ve merkeziyetçi yapıdadır. Ayrıca devletin kamusal hizmetleri doğrudan kendisi tarafından ve kendi örgütleri vasıtasıyla yürütmesi gerektiği düşüncesindedir. Bununla birlikte politika belirleme yetkisi siyasilere bırakılmış bu durum kamu yönetimin denetim altına alınmasına ve siyasilere karşı sorumlu olmalarına yol açmıştır. Yeni kamu yönetimi anlayışı, kamu yöneticilerinin etkin ve verimli sonuçlar elde etmek veya daha önce hükümet tarafından yerine getirilen hizmetlerin özelleştirilmesi için yeni ve yenilikçi yollar bulmayı amaçlamaktadır (Denhardt ve Denhardt, 2007: 13).

Geleneksel kamu yönetimi, kamu yararı, verimlilik, tanımlanmış görev ve otorite yapısı, hiyerarşi, idari sorumluluk, kontrol ve sonuçlar önceliklidir. Yeni Kamu İşletmeciliğinde ise post-bürokratik anlayış çerçevesinde vatandaşın talep ve istekleri doğrultusunda kalite ve verimlilik, sorumluluk sahibi, hesap verebilen bir kamu yönetimi anlayışı benimsenmekte ve özel sektör benzeri yönetim anlayış ve tekniklerine öncelik verilmektedir (Genç, 2010: 148; O'Flynn, 2007: 354-355). Geleneksel Kamu Yönetimi Katı kurallar, düzenlemeler ve yavaş ilerleyen karar alma süreçlerine yol açan söyleminin aksine, Yeni Kamu İşletmeciliği yönetimde kararlılık ve eylem için dinamik bir düşünce eğilim anlamına gelir. Bu bağlamda yeni kamu

yönetimi anlayışı büyük ölçüde özel sektör yönetim uygulamalarının dünyasından aldığı müşteri odaklı, performansa duyarlı ve sonuç odaklı bir yönetim tarzını benimsemektedir (Savoie, 2006: 594).

Yönetişim ve Bölgesel kalkınma ilişkisi

1980'lerden bu yana idari reformlar ve yönetimi yeniden yaratma düşüncesi Yeni Kamu Yönetimi bayrağı altında, Yeni Zelanda, Birleşik Krallık ve Amerika Birleşik Devletlerinde önemli bir tartışma alanı olmuştur (Hood ve Peters, 2004: 268; Kaboolian, 1998:189-190; Page, 2005: 713). Yeni Kamu Yönetimi, kurumsal reformlar ağırlıklı kamu tercihi yaklaşımı, asil-vekil teorisi ve işlem maliyeti ekonomisi varsayımlarından etkilenmektedir. Böylece seçmen, bürokrat, milletvekili ve ilgi gruplar, arasındaki ilişkilerinde siyasi rolleri tanımlarken, piyasa analoji kullanılarak modellenmiştir (Christensen ve Lægreid, 2011: 127-130). Yeni kamu yönetimi anlayışının ilk örneklerine İngiltere'de Thatcher hükümeti döneminde ve Amerika'da Reagan hükümeti döneminde rastlandı. Yeni sağ olarak adlandırılan akımın etkisiyle kamu yönetime getirilen eleştiriler devletin küçülmesi gerektiği ve yönetim yapısının değiştirilmesi gerekliliği yönündeki düşünce geliştirdi (Hood ve Peters, 2004: 268; Lynn, 2006: 581). Neoliberal iktisatçıların daha az devlet daha fazla piyasa anlayışının toplam refaha daha fazla katkı sağlayıcı düşüncesi ve iletişim teknolojilerindeki gelişmeler, vatandaşların daha fazla ve kaliteli kamu hizmeti talep etmesi gibi etkenler bu süreci destekleyen faktörler olarak karşımıza çıkmaktadır (Pollit, 2006: 779-780).

Özellikle 1973'teki petrol kriziyle birlikte ekonomik durgunluk, işsizlik ve kamu yatırımlarının azalmasına neden olmuştur. Refah devleti anlayışı İngiltere de yaşanan sorunların başlıca sebebi olarak görülmekteydi. Ekonomik ve mali krizin yanında kamu hizmetlerinde artan talep durumu daha da kötüleştirmiştir. Bu nedenler muhafazakâr iktidar döneminde hizmet maliyetlerini düşürmek ve verimliliği arttırmak için müdahalede bulunulmasına yol açmıştır. Muhafazakâr iktidar kamu yönetiminin israf içinde ve köklü reformların gerekli olduğu düşüncesindeydi. Bunu için kamu kuruluşların özleştirilmesi ya da özelleştirilmesi bazı hizmet alanlarının özel sektöre açılması gibi konular gündeme gelmiştir. 1980'li yıllarda aynı zamanda neoliberalizmin birinci kuşak reformları, yeni bir uluslararasılaşma dalgasını beraberinde getirirken, ayrıca dünya genelinde ulusal devletlerin idari yapılarının küreselleşmenin gerekleri doğrultusunda yeniden yapılandırılması gerekliliği ortaya çıkmıştır. Bu bağlamda, devletin ekonomiye müdahalelerinin sınırlandırılmasına, merkeziyetçi yapının azaltılmasına ve piyasa anlayışının egemen olduğu anlayış çerçevesinde,

ulusal ekonomilerin korumacı duvarları yıkılmaya başlanmış ve finansal sermayenin uluslararası dolaşımı büyük hız kazanmıştır (Özdek, 1999: 27).

Yeni kamu yönetimi anlayışıyla birlikte devletin doğrudan hizmet sunması yerine rekabet ortamı oluşturarak hizmet sunumunun özel sektöre devretmesi, bürokrasinin denetim altına alınması performans dayalı bir yönetim oluşturulması, vatandaşların müşteri olarak algılanması, katılımcı anlayışın geliştirilmesi, piyasa mekanizmalarının tercih edilmesi gerektiği savunulmaktadır. Kamu yönetimi alanında yaşanan bu dönüşümün sonuçları ise devletin rolünün değişmesi, devletin tek hâkim aktör olmaktan uzaklaşması, piyasa mekanizmasının egemen olması, teknoloji sayesinde kamu hizmetlerine daha kolay ulaşabilme ve politika oluşturma sürecinde özel sektör, sivil toplum örgütleri, baskı grupları tarafından oluşturulan siyasi ağların (policy networks) artması ve önemli aktörler haline gelmelerine neden olmuştur (Genç, 2010: 147–148). Yeni kamu yönetimi kamu yöneticilerini sonuçlar elde etmek doğrultusunda daha önce hükümet tarafından sağlanan fonksiyonların özelleştirilmesi için yeni ve yenilikçi yollar bulmaya zorlanmakta ve kamu hizmeti sunumlarında piyasa mekanizmalarına dayanmaktadır (Denhardt ve Denhardt, 2007: 13). Yeni kamu yönetiminin amacı büyük ortaklı yapılar oluşturularak, verimlilik, etkinlik veya duyarlılığı desteklemek, geniş paydaşlar arasında uygulanabilir işbirliklerinin oluşumunu kolaylaştırmak, sonuçta kamusal yararı maksimize etmek ve kamu, özel sektör ve STK'ları içeren bir ortak yapım süreci olarak kamu yararını oluşturmaktır (Larsen vd., 2012: 446-448; Caiden, 2006: 531).

Küreselleşmeyle birlikte, piyasa mekanizmasının üstünlüğü ve devletin ekonomiye müdahalelerinin sınırlandırılması gerektiği görüşünün egemen olmasıyla birlikte küçük devlet, güçlü piyasa anlayışı uygulamaya geçmiştir (Kalfa ve Atay, 2008: 230). Yönetişim yaklaşımına yeni kamu yönetimi ve yeni kamu işletmeciliğinin önemli katkıları olmuştur. Küreselleşme sürecinde ulus devletlerin neo-liberalizmin birinci kuşak reformları doğrultusunda yeniden yapılandırılması sürecinin kamu yönetimi alanındaki yansıması “kamu işletmeciliği” ekolünün egemen hale gelmesi olmuştur. Kamu işletmeciliği ekolü, kamu yönetimi disiplini içinde örgüt çalışmalarından ve işletmecilik bakış açısından kaynaklanmış, neo-liberalizmin “minimal devlet” anlayışını kamu yönetimi alanına uyarlamıştır. Kamu işletmeciliği ekolünün temel amacı, bir yandan kamu-özel sektör işbirliğini kurumlaştırırken, bir yandan da kamu ile özel sektör arasındaki farkları ortadan kaldırmaktır. Bu yaklaşıma göre, kamu sektörü, örgüt yapısı, amaçları ve işleyişi açısından giderek daha fazla özel sektöre benzetilmeliydi. Kamunun işleyişinde, özel sektörde olduğu gibi verimlilik, etkinlik ve tasarruf ilkeleri ön plana çıkartılıyordu. Kamu hizmetlerinin, piyasa ve özel sektöre devredilerek özelleştirilmesi, özelleştirilemeyenlerin

de kamu tarafından piyasa şartlarına uygun olarak üretilmesi tercih ediliyordu. Kamu işletmeciliği yaklaşımı, piyasa modelini ve rekabet ortamını kamunun sorunlarının tek mümkün çözümü olarak öneriyor, kamu yararı, toplumsal fayda, eşitlik, adalet gibi ilkeleri de piyasa modeli temelinde yeniden tanımlıyordu.

1990'lı yıllara gelindiğinde, hem neo-liberal politikaların hem de kamu işletmeciliği yaklaşımına bağlı uygulamaların istenen sonuçların elde edilmesini sağlayamadığı ortaya çıkmaya başlamıştır. Bu durum, “yönetilemezlik krizi” olarak nitelenirken, yönetim bilimciler arasında da kamu işletmeciliği yaklaşımının krizinden söz edilmeye başlanmıştır (Aygül, 1997: 233; Özdek, 1999: 28). Dış borç krizinin bir türlü aşılabilmesi, makro dengelerde bozulmanın giderilememesi, istikrarlı bir büyümenin ve istihdamda beklenen düzeyde artışın sağlanamaması, öngörülebilir ve etkin bir hukuksal sistemin işletilememesi, hesap verebilir ve şeffaf bir kamu yönetimine ulaşılamaması, yolsuzlukların artışı, hem kamu yönetiminin sorunlarının hem de toplumsal sorunların aşılabilmesine yol açmıştır. Bu gelişmelere paralel olarak, kamu işletmeciliği yaklaşımının öngörülen başarıya ulaşamadığı ve yeni sorunların ortaya çıkmasına neden olduğu görülmeye başlanmıştır. 1990'lı yıllarla birlikte küresel sorunlara küresel çözümler arama çabaları yoğunlaşmıştır. Aynı dönemde toplumlar ve devletler daha fazla biraraya gelerek küresel işbirliği oluşturma amacıyla küresel yönetişimin temellerini atmaya çalışmış ve bütün devletler için küresel aktörlerin dâhil olduğu işbirlikçi bir yönetim anlayışı iddiası ortaya atılmıştır (Çukurçayır, 2003: 263-264).

Kamu işletmeciliği yaklaşımını siyasal, toplumsal ve iktisadi kurumlar arasındaki ilişkiler bütününe görmezden gelmekle eleştirilmiştir. Bu durum ekonomi politikaları alanında neo-liberal politikaların, kamu yönetimi alanında da kamu işletmeciliği yaklaşımının sorgulanmasına yol açarken, Dünya Bankası, Uluslararası Para Fonu (IMF = International Monetary Fund) ve OECD gibi uluslararası kuruluşlar da yeni arayışlara girmişlerdir. Bu arayışlar sonucunda kamu işletmeciliği yaklaşımının devlete karşı piyasa formülasyonunun eksikliğine dikkat çekilerek, bunun yerine “devletle birlikte piyasa ve sivil toplum” formülü ortaya atılmıştır. Yönetişim, sosyal ve ekonomik kalkınma için kaynakların yönetimi ve kontrolü ile ilgili olarak bir toplumda siyasi otorite olarak tanımlanmıştır (OECD, 1993). Böylece, bu üç aktör arasındaki etkileşim ön plana çıkartılırken, kamu sektörü ile özel sektör arasındaki sınırlar da yeniden tanımlanmaya başlanmıştır (Kooiman ve Van Vilet, 1993: 64). Yeni kamu işletmeciliği kapsamında yapılan köklü reformların kamu yönetiminin sisteminde güven kaybına yol açtığı, devleti etkisizleştirdiği yönünde eleştiriler yöneltilmiştir. Yönetişim bu noktada

kamu sektörünün piyasalaşmasının olumsuz etkilerini ortadan kaldırmak amacıyla oluşturulmuştur.

Yönetişim ile yeni kamu işletmeciliği arasında benzerlikler ve farklılıklarda bulunmaktadır. Her iki yaklaşımda devletin doğrudan hizmet sunmasından daha çok kamu politikalarının oluşturulması sürecindeki etkinliği üzerinde durmaktadır (Rhodes, 1996: 655). Kamu ve özel sektör arasındaki farklılıklar göz ardı edilmektedir. Yeni kamu işletmeciliği piyasa benzeri mekanizmaları kullanarak rekabet olgusu üzerine odaklanırken yönetişimde kamu, özel sektör ve sivil toplum kuruluşları arasında ortaklık ve işbirliği ortamının oluşturulması üzerine odaklanmaktadır. Her iki yaklaşımda süreçlerin kontrolü yerine sonuç üzerine odaklanmaktadır (Peters ve Pierre, 1998: 232). Yönetişim kavramı demokratik katılımı ön planda tutarken; yeni kamu işletmeciliğinde vatandaş katılımdan daha çok etkinlik, verimlilik ve ekonomiklik ön plandadır. Diğer bir farklı nokta ise yeni kamu işletmeciliği sonuç odaklıdır, bunun anlamı daha fazla müşteri memnuniyeti ve verimlilik çabasıdır. Yönetişim de ise örgütlerarası kamu-özel sektör-sivil toplum kuruluşları arasındaki ilişkilerin nasıl olması gerektiği konusuna odaklanılmaktadır. En önemli farklılık ise merkezi yönetimin gücü ve işleviyle ilgilidir. Yeni kamu işletmeciliği güçlü bir yürütme erki öngörürken; yönetişim kavramında ise merkezi yönetim karar alma ve uygulama süreçlerinde aktörlerden sadece birisine dönüşmektedir (Peters ve Pierre, 1998: 233-236). Pek çok ülkede genel kabul gören yönetişim kavramı merkezi otoritenin yukarıdan aşağıya doğru hâkimiyetini esas alan klasik hiyerarşik yönetim anlayışı yerine tüm toplumsal aktörlerin karşılıklı işbirliği ve uzlaşmasına dayalıdır. Yönetişim, katılımcılığı ve sivil toplum kuruluşlarını ön plana çıkaran, saydamlığı, açıklığı, hesap verme sorumluluğunu, yetki devri ve yerindenliği esas alan bir anlayışı anlatmak için kullanılan bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır (9. Kalkınma Planı, 2007: 4).

1980'lerden itibaren yukarıdan aşağıya merkezi örgütlenme içerisinde tasarlanan ve merkez odaklı bölgesel ve yerel kalkınma çabaları yerini aşağıdan yukarıya, yerel dinamiklerin ve içsel potansiyelin harekete geçirildiği etkileşimli ve çok karmaşık bir yapıya bırakmıştır. Bundan dolayı, kalkınma, büyüme kentsel ve çevresel sorunların çözümü gibi amaçlara ulaşılmasında yerel, bölgesel ve ulusal unsurların iç içe geçtiği birbirini etkileyen ve destekleyen bir ağ yapısının varlığı söz konusudur. Bu yapı bireysel girişimin yanında iyi yönetim anlayışı doğrultusunda katılımcılığı destekleyen, ortak aklın ve kaynakların esnek ve dinamik kullanımı için kurumsal bir yapının oluşturulmasını gerekli kılmıştır. Bu nedenle, son dönemlerde kalkınma literatüründe çok düzlemli yönetim olarak ifade edilen bu yaklaşım ile gerek kamu kurumlarının gerekse diğer kesimlerin

(özel sektör, yerel yönetimler ve sivil toplum kuruluşları vb.) kurumsal birikimlerini ve tecrübelerini paylaşmaya dönük diyaloga açık, iyi organize olmuş işbirliğine dayalı proaktif örgütlenme modellerinin varlığına dikkat çekilmektedir. Yerel yönetimle bölgesel kalkınma yerel düzeyde insan kaynağının geliştirilmesi, teknik kapasitesi yüksek vasıflı insan gücünün yetiştirilmesi, yeterli miktarda ve nitelikte projelerin geliştirilmesi, girişimciliğin desteklenmesi ve yerel düzeyde içsel potansiyelin geliştirilmesi gerekmektedir. Yerel yönetim, yerinden yönetimleştirme ve demokrasi kavramlarını da kapsayıcı nitelikte önemli yetkilerin, siyasal özgürlüklerini ve yasal haklarını eksiksiz kullanma yeteneğine sahip vatandaşların kolayca ulaşabileceği hesap verebilir özelliklere sahip yerel yönetimlerin oluşturulduğu yönetimi anlatmaktadır (Palabıyık, 2001: 74). Bu sorumluluklarını yerine getirilmesinde kalkınma ajansları bölgesel kalkınma stratejilerinin katılımcı bir yaklaşımla yerelde hazırlanmasında, fonların kullanılmasının ve yönetimi, kurumsal ve teknik kapasitenin güçlendirilmesi, projecilik anlayışının yaygınlaştırılması konularında nitelikli ve etkin kurumlar olması beklenmektedir. Kalkınma ajanslarının projecilik anlayışının geliştirilmesinde ve kaynak paylaşımında temel aktör olmakta bölgesel kalkınmada kurumsallaşma açısından önemli bir unsur haline gelmektedir. Devletler daha fazla yabancı yatırım çekebilmek, uluslararası rekabet şartlarına ayak uydurabilmek için “küçülerek” ulusal yetkilerinden vazgeçmekte, ancak diğer taraftan da önceden ulusal düzeyde kullanılan bir takım yetkiler, yönetim kavramına dayalı küreselleşmeye ayak uydurabilecek yerel-bölgesel kalkınma ajanslarına devredilmektedir.

Dünya Bankası ve IMF gibi uluslararası örgütlerin, serbest ticaretin yönetim anlayışına göre çalışan düzenleyici merkezi ve bölgesel yarı-kamusal örgütlerin yaygınlaştırılması gibi dünya çapında rekabetçi kapitalizmin gereklerini hayata geçirmeye yönelik politikalar uyguladıkları gözlemlenmektedir. Yerel yönetişimin temel boyutları; merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında yeni işbölümü, merkezi yönetim ve paydaşlar arasında işbölümü, uluslararası bazı kavram ve değerlerin (küresel kamu mallarının) ulusal ve yerel düzeylere taşınması ve yaygınlaştırılması için hem uluslararası kuruluşlar hem de paydaşlar arasında işbirliğidir (Göymen, 2004: 52). Merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında yeni bir işbölümünün yapılması ve çoğu görev ve yetkinin, kullanılacak kaynaklarla birlikte yerele devredilmesi Avrupa Birliği’ndeki temel anlayışında bir ürünüdür. Avrupa birliği yerel yönetimleri halka en yakın yönetim biçimi olarak görmekte ve halkın karar alma mekanizmalarına en yakın ve etkin birimler olarak görmektedir. Yerel düzeyde sağlanacak iyi yönetim sadece bölgeler arası farklılıkların giderilmesinde değil; ülkelerin sürdürülebilir kalkınma sağlaması açısından da önemli bir yer tutmaktadır. Yerel yönetimlerin devraldıkları bazı görev, yetki ve sorumlulukların yereldeki

paydaşlarla paylaşılması beklenmektedir. Böylelikle demokratik, katılımcı bir yerel yönetim gerçekleştirilecektir.

Bu işbirliği sayesinde paydaşların kurum ve kişi olarak sahip oldukları uzmanlık, bilgi ve deneyimin yerelin karmaşık ve yeni teknolojiler ve yenilikçi yaklaşımlar gerektiren sorunlarının çözümünde önemli katkılar sağlayabileceği düşünülmektedir. Yerel yönetim sürecinden kastedilen de, birçok aktörün rol aldığı ve birbirlerinin arasında hiyerarşi yerine karşılıklı etkileşimin belirlediği bir “yönetim süreci”dir. Devletin bu süreç içerisindeki işlevi ise büyük ölçüde düzenleyicilik ve çoklu aktörlerin birbirlerini bastırmadan iletişimde olabilmelerinin şartlarını hazırlamaktır (Ökmen vd., 2004: 49). Bölgesel kalkınma kavramında bölgeler arası gelişmişlik farklılıklarının en aza indirilmesi ve geri kalmış bölgelerin kalkındırılmasına vurgu yapılmıştır. Bu tanım çerçevesinde Türkiye’de de bölgesel gelişme stratejileri, kalkınmada öncelikli yöreler politikaları üzerine bina edilmiştir. Buna göre, altyapı yatırımları ile teşviklerin gerice yörelere aktarılması temel politika olarak benimsenmiştir. Bu güne kadar tüm Cumhuriyet Hükümetlerinin programlarında bu hususlara yer verilmiş, planlı kalkınma dönemine geçişle birlikte de tüm kalkınma planlarında yer almıştır. AB üye ve aday ülkeleri arasındaki gelişmişlik düzeylerinin birbirlerine yaklaştırılması, bölgelerin kendi içindeki kırsal ve kentsel gelişmişlik düzeyleri farklılıklarının giderilmesi, bölgelerin küresel rekabet güçlerinin artırılması, yerel dinamiklerin harekete geçirilerek bölgesel potansiyelin değerlendirilmesi amaçlanmaktadır.

AB’de Yönetişim Kavramı ve Çok Düzlemli Yönetişim

Çok düzlemli yönetim ulusal devletlerdeki aktörlerden daha kapsamlı bir kavramdır ve çoklu kurumsal düzlemler arasındaki belli bir türde ve kavramsal olan ilişkileri ifade etmektedir. Çok düzlemli yönetim yasal çerçevelerden ziyade bir müzakere sistemine bağlı olarak hareket edilmesidir (Peters ve Pierre, 2004: 81). Çok düzlemli yönetim belli bir otoritenin merkezi bir devletçe yukarı, aşağı ve yanlara doğru dağıtılması ve böylece otoritenin aktörlerce paylaşılmasıdır (Hooghe ve Marks, 2004: 16). Çok düzlemli yönetim bir hükümetin farklı kademelerinde hareket eden aktör ve kurumlara verilen karar alma yetkisinin daha ortak hale getirilmesidir. Çok düzlemli yönetim, farklı düzlemlerin ve aktörlerin gitgide daha karmaşık bir hal alması ve yönetim düzlemlerinin ayırt edilmesinin zorlaşmasıdır. Dikey çok düzlemli yönetim politik gücün ulus devletten başlamak kaydıyla diğer yönetim düzlemlerine aktarılmasını ifade eder (Eckerberg ve Joas, 2004: 407).

Çok düzlemli ve çok aktörlü bir yönetim sistemine ilişkin farklı tanımlar olmasına karşın ortak bir noktada bu tanımlar birleşmektedir. Merkezi bir

otoritenin alt ve üst kademelere, yan kademelere doğru kamu birimlerine ya da özel birimlere dağıtılması ve farklı aktör ağ yapılarının varlığıdır (Hooghe ve Marks, 2001: 3). Çok düzlemli yönetişimin ele alındığı süreçlerin çeşitliliğinden yola çıkılarak çok düzlemli yönetişim iki gruba ayrılmıştır. Bunlardan ilki farklı düzlemlerde yer alan genel amaçlı hükümetlerdir ve bu hükümetler kendi aralarında belli yetkilerin dağılımını sağlarlar (Hooghe ve Marks, 2003: 236; Conzelmann, 2008: 2). Sonuç olarak I. Tip yaklaşım, federalizm için düşünsel temel olarak tarif edilebilir.

II. Tip çok düzlemli yönetişim ise belli amaçlara yönelik, ortak üyelikleri bulunan ve kısa vadeli ihtiyaçlara çözüm bulan hükümetleri ifade etmektedir. Bu tip bir yönetişimde kâr ve zarar hükümetin kendi içerisinde dengelenir (Hooghe ve Marks, 2003: 237). Bu yönüyle de bu tür hükümetler birçok düzlemde etkinliğe sahip olabilirler. Bu durum AB bağlamında ele alındığında, II. Tür çok düzlemli yönetişimde karar alma ve uygulama şebekelerinin AB'nin ikincil yasalarında net olarak ifade edilmeyen görevleri üstlendikleri söylenebilir (Hooghe ve Marks, 2003: 237; Conzelmann, 2008: 2). Yapısal fonların kullanılmasına ilişkin ortaklık anlaşmaları bu noktada örnek olarak gösterilebilir. Yerel politikaların belirlenmesinde AB'nin önemli bir aktör haline gelmesi, Avrupalılaşıma süreciyle birlikte yerel ve bölgesel yönetimler açısından “çok düzlemli yönetişim” modelinin kuvvetlenmesi, yaşanan dönüşüm sürecinin önemli aşaması haline gelmiştir (Köseçik, 2010: 148-150). Çok düzlemli yönetişim, AB organları (Ulus üstü), ulus devlet ve ulus-altı yönetimler arasında yetki paylaşımına ve klasik devlet yapısında değişikliklere yol açmış ve sonuç olarak iç ve dış politikaların belirlenmesinde diğer aktörlerinde etkin olmasıyla iç ve dış politika arasındaki ayrımı belirsizleştirmiştir (Aalberts, 2004: 28; Piattoni, 2009: 165-167; Roe, 2009: 43-45; Sutcliffe, 2012: 142-143). Bu bağlamda AB yapısal fonları, bölgesel kalkınmanın gelişiminde ve yönetişim mekanizmasının bölge düzeyine indirilmesi konusunda önemli bir araç haline getirilmiş ancak bölgesel örgütlenme konusunda zayıf bir yapıya sahip olan ülkeler, açısından fonlardan yararlanma konusunda zorluklarla karşılaşmıştır (Fürst, 2011: 153).

Çok katmanlı (düzlemli) yönetişim sadece AB ve ulus-devlet arasındaki otoritenin dağılımıyla birlikte ulusüstü, bölgesel ve yerel aktörler ile yetki paylaşımını öngörmektedir. Bununla birlikte uluslararası alanda devletlerin hala ne kadar önemli olduğu görüşünü desteklemekte ve bölgesel-yerel aktörlerle işbirliğinin geliştirilmesinde önemli bir işlevi yerine getirerek sadece ulus üstü değil yatay yönetişim doğrultusunda yetki paylaşımını ifade etmektedir (Jachtenfuchs ve Kohler, 2004: 102). Avrupalılaşıma (Europeanization) kavramında AB uyum ya da AB kurumlarının üye ülkelerin iç işleyişlerini ve yapılarını etkileme süreçlerine ve sonuçlarına

odaklanıldığı görülmektedir (Köseçik, 2010: 152). Avrupalılaşmanın etkisiyle kurumsal yapının transfer edilmesi ve idari mekanizmalara ve yerel-bölge-ulusal ilişkilere yönetişimin kurumsal ve örgütsel olarak aktarılması üzerinde durulmaktadır. Avrupalılaşma, Avrupa Birliği ülkeleri içindeki topluluk ve çeşitli formlar arasındaki etkileşimi, işbirliğini ve bütünleşme sürecinde siyasal sistemlerinde değişikliklerin kurumsallaştırmasıdır (Maurer vd., 2000: 2). Avrupalılaşma istihdam iç siyasal yapıların üzerinde bir odak noktası ile kurumsal ve politika analizlerini içerir, örneğin, parlamentolar, güçlendirilmiş yöneticileri, yeni politika ağları ve ortaklıkları, idari yenilikleri içermektedir (Dede, 2012: 245; Sedelmeier, 2011: 29-31). AB'nin politik ve ekonomik dinamikleri ulusal siyasetin ve politikaların inşasında örgütsel olarak bir parçası haline gelmiştir. Bu bağlamda Avrupalılaşma Avrupa Birliği'nin siyasal, sosyal ve ekonomik bileşenlerinin yerel birimlere, siyasal yapılara ve kamu politikalarına hâkim olan süreçlerin bütünüdür (Gwiazda, 2002: 6; Radaelli, 2004: 4-5). Avrupalılaşma, AB boyutunda kurumsallaşmanın yerel düzeyde değişime neden olduğu süreç ve mekanizmaları ifade etmekte, başka bir ifadeyle Avrupalılaşma organların ve kurumların uyumlaştırılması veya AB üyeliği, etkileri ve taleplerine uyumlaştırma süreçlerin olarak tanımlanabilmektedir (Börzel ve Risse, 2000: 3-4). Çok düzlemli yönetişim için gelişim süreci AB içerisinde yasal yönetişim yükselişi ile başlamıştır. Özellikle Avrupa kurumlarının yetkilerinin ve hedeflerinin arttığı 1980'lerde tek pazar programı ile başlamıştır. Çok düzlemli yönetişim, Avrupa'ya uyum sürecinde uluslararası antlaşmalar içinde büyük önem kazanmıştır. AB kamu politikalarının hazırlanması sürecinde belirlenen ve sonra da üye devletlerin iç siyasal söylemlerinin, kimliklerinin, siyasal yapılarının ve kamu politikalarının mantığına aktarılan resmi ve resmi olmayan kuralların, prosedürlerin, politika paradigmalarının, iş yapma yöntemlerinin ve paylaşılan inançların ve kuralların oluşum, yayılma ve kurumsallaşma sürecidir. Sonuç olarak Avrupalılaşma kavramına ait temel çalışmalarda, Avrupalılaşma Avrupa düzeyinde ve Avrupa ötesinde özellikle Avrupa kurumlarının yayılması ve yaygınlaşması olarak tanımlanmakta, ulusaldan ulus üstüne ilginin kayması olarak ta kavramsallaştırılmaktadır.

Bölgeselleşme ve Avrupalılaşmanın da etkisiyle yönetimin çok farklı mekânsal düzlemlerde farklılaşmasıyla birlikte ulusal, ulus altı ve ulus ötesi düzeyde incelenmesini gerekli kılmıştır. Bu gelişmeler beraberinde çok düzlemli yönetişim kavramının da beraberinde gelişim göstermesine neden olmuştur. Avrupalılaşma, yönetişim olgusuna ulus üstü aktörlerin de etkin aktörler olarak girmesini sağlamaktadır. AB'nin meydana getirdiği ulus üstü düzeyde bölgesel lobcilik, Brüksel'in bölgesel kalkınma amaçlı AB fonları için bölgesel temsilcilik merkezi olmasına yol açarak bölgesel kalkınma ve yönetişim konularını ulus üstü alana taşımaktadır. AB vatandaşlarının

kendilerini AB’li hissetmemesi, AB kurumlarına yeterince güvenmemesi, Birliğin yaşam kalitesinin yükseltilmesine katkısının olmadığını düşünmesi, Birliğin karmaşık sistemini ve Birlik kurumlarının her birinin ne iş yaptığını tam olarak tanımlanmamış olmasındandır. Bununla birlikte Birliğin ulusal bir devlet gibi çalışarak sorunlarına çare bulmasını istemesi gibi sorunların varlığı üzerine AB Komisyonu 2000’li yılların başında Nice Zirvesi öncesinde AB yönetişimin de reformu stratejik bir hedef olarak kabul etmiştir. Avrupa Komisyonu kendi yönetim anlayışını oluşturmuş ve Avrupa Yönetişimi Beyaz Kitabı (*White Paper on European Governance*) olarak adlandırılan belgede ayrıntılı yer vermiştir. 2001 yılında Komisyon tarafından hazırlanan Beyaz Kitap yönetişimi yetkilerin AB düzeyinde yürütülme biçimini etkileyen kurallar, süreçler ve davranışlar olarak tanımlamakta ve yönetişimin açıklık, katılımcılık, hesap verebilirlik, etkililik ve tutarlılık olmak üzere beş ilkeden oluştuğunu ifade etmektedir.

Bu beş ilke Komisyon tarafından şu şekilde açıklanmıştır (Commission of the European Communities, 2001: 10-11): AB kurumları daha açık şekilde çalışmalıdır (açıklık). Üye devletlerle AB’nin aldığı kararlar konusunda aktif olarak iletişim kurmalıdır. Kararlarda halk tarafından anlaşılabilir bir dil kullanılmalı ve kararlar halk tarafından ulaşılabilir olmalıdır. Bu ilke halkın AB kurumlarına olan güveninin artırılması için önemlidir. Katılımcılık AB politikalarının etkililiği ve kalitesi politika zinciri boyunca geniş katılımın sağlanmasına bağlıdır. Hesap verebilirlik; Yasama ve yürütme süreçlerine ilişkin roller açık ve net olmalıdır. Her bir AB Kurumu ne iş yaptığını açıklamalı ve sorumluluk almalıdır. Etkililik politikalar etkili olmalı ve zamanında yapılmalı, açıkça belirlenmiş hedeflere uygun olarak hayata geçirilmeli, gelecekte oluşması muhtemel olan etkiler ve geçmişte yaşanan tecrübeler değerlendirilmelidir. Etkililik AB politikalarının orantılılık ilkesine uygun olarak ve en uygun seviyede oluşturulmasına ve uygulanmasına dayanmaktadır. Tutarlılık politikalar ve eylemler birbiriyle tutarlı olmalı ve kolayca anlaşılabilir olmalıdır. Bu beş ilkenin her biri ayrıca önemli olup birbirini tamamlamaktadır. İlkeler aynı zamanda orantılılık ve yerindelik ilkelerini desteklemektedir. Buna göre, eylemin yerine getirileceği seviyenin ve kullanılacak araçların seçimi, izlenecek hedeflerle orantılı olmalıdır. Ayrıca, bir girişimde bulunmadan önce, kamusal eylemin gerçekten gerekli olup olmadığı, kamusal eylem gerekli ise, AB düzeyinde gerçekleştirilmesinin en uygun yol olup olmadığı, seçilen araçların hedeflerle orantılı olup olmadığı kontrol edilmelidir. AB politika üretme aşamalarına vatandaşların katılımını sağlamak amacıyla bölgesel ve yerel demokrasi yoluyla vatandaşlara ulaşmayı öngörmektedir. AB vatandaşlarının sağlıklı ve doğru bilgiye ulaşabilmesi için vatandaşların politika yapım aşamaları takip edebilmesi gerekmektedir (Commission of the European

Communities, 2001: 11-12). Bu bağlamda, AB'nin ulaşmayı hedeflediği yönetsel model çok düzlemli yönetim (*multi-level governance*) modelidir.

Sonuç

Yerel ve bölgesel kalkınma anlayışı 20. Yüzyılın başlarından itibaren önemli bir konu haline almış ve bu çerçevede çeşitli yaklaşımlar ortaya atılmıştır. Bu bağlamda az gelişmişliğin ülkelerin kendi içsel koşullarındaki yetersizliklerden kaynaklandığı ve kalkınma probleminin gelişmiş ülkelere gelebilecek sermaye aktarımıyla aşılabileceği konusundaki geleneksel kalkınma kuramları, sermaye yetersizliğini aşmada içsel ekonomik kalkınmanın öne çıkarılması gerektiği düşüncesine dayanan yapısalcı kuram ve az gelişmiş ülkelerin kalkınamamasının gelişmiş ülkelere bağımlı ekonomik ve ticari yapılardan kaynaklandığını savunan bağımlılık yaklaşımları etkili olmuştur (Doğan ve Öztürk, 2010: 35-42).

Bu yaklaşımlar çerçevesinde kalkınmanın, devlet merkezli bir kalkınma modeli olarak değerlendirildiği görülmektedir. 1980'li yıllardan itibaren ise kalkınmada dönüşümler yaşanmış ve geleneksel anlayış terk edilmeye başlanmıştır. Bu dönüşümle birlikte ortaya çıkan neoliberal yaklaşımlar çerçevesinde kalkınmada devlet merkezli değil, piyasa temelli ve devletin düzenleyici ve denetleyici olduğu anlayış ön plana çıkmıştır (Türkay, 2005: 38). 1990 yıllardan itibaren bu dönüşüm toplumsal eşitsizlikleri gidermek doğrultusunda neoliberal anlayış çerçevesinde devam etmiş ve yoksulluk, çevre güvenliği ve insanların kalkınma sürecine doğrudan katılımıyla birlikte, merkezi planlama ve kalkınma anlayışı yerine katılım ve ortaklık boyutlarını ön plana çıkartan, yerelden merkeze doğru geliştirilen yerel ve bölgesel öncelikler ön plana çıkmıştır (Hilhorst, 1998: 20; Schuurman, 2004: 1; UNDP, 1996: 49). Yerel ihtiyaçların yerinde tespit edilmesi amacıyla bölgede bulunan bütün aktörlerin ortak katılımı ile harekete geçirildiği yerel/bölgesel kalkınma anlayışı kalkınmanın ve planlamanın doğrudan merkez tarafından değil yerel aktörler tarafından belirlenmesi anlayışına dayanmaktadır. Yeni kalkınma ve bölgeselleşme politikaları bölgesel rekabet temelinde ele alınmakta ve çok düzlemli yönetim bağlamında kalkınmanın gerçekleştirilebileceği savunulmaktadır (Rodrik, 2000: 13).

Bölgesel Kalkınma Ajansları (BKA) kavramının gelişimiyle birlikte kalkınma politikalarının gelişimi ile yerel ve bölgesel iktisadi kalkınma faaliyetlerini yönetim anlayışı doğrultusunda bir bütün olarak ele alan, kalkınmada Avrupa anlayışı çerçevesinde Türkiye'de bölgesel kalkınmaya yönelik kurumsal bir yapı oluşturulmaya çalışılmıştır. AB ülkelerindeki uygulamalar incelendiğinde BKA'ların ortak hedefler ve bölgelerin özelliklerine göre değişebilen amaçlarının da olması nedeniyle homojen bir kalkınma ajansı örgütlenmesi öngörülmemiştir. Geleneksel yukarıdan

aşağıya bölgesel politikalarla merkezi hükümetler tarafından, bölgeler arasındaki eşitliği desteklemek için sert politika araçları kullanılarak, altyapı ve finansal destekler benzeri yollarla sorunlu bölgelere ekonomik desteklerin aktarılması amaçlanmıştır. Buna karşın zamanla Avrupa’da aşağıdan yukarıya bölgesel politikalar öneriler, bağlantılar, yönetim veya eğitim gibi genellikle ‘yumuşak’ politika araçları ile yerel şirketlerin rekabetçiliğini arttırmaya yönelik politikalar benimsenmiştir. Bu yolla aşağıdan yukarıya yaklaşımda bölgesel politika için sorumluluk genellikle kamu kurumlarından uzaklaşır ve bunun yerine, sorumlulukları kalkınma ve iktisadi kalkınma girişimleri olan yarı özerk kamu kurumlara diğer ifadeyle kalkınma ajanslarına geçmektedir. Bölgenin rekabetçi gücünün artırılması ve yerli ve yabancı sermayenin çekilmesinin ancak aşağıdan yukarıya doğru örgütlenme yoluyla sağlanabileceği öngörüsü kalkınma ajanslarının bu amaçların gerçekleştirilmesi bakımından önemlerini arttırmaktadır.

1980’lerden itibaren etkinliğini iyice arttıran post-Fordist olarak adlandırılan üretim biçiminin ekonomik ve toplumsal hayattaki etkileriyle birlikte devlet anlayışında ve yönetim anlayışında önemli değişimler meydana gelişir. Kalkınma anlayışının dayandığı kuramsal yaklaşımın temelinde, merkeziyetçi yapıdan ademi-i merkeziyetçi yapılanmaya doğru geçiş yaşanmıştır. Devletlerin yönetim yapısı buna göre yeniden yapılanmakta yerel yönetimler ve kalkınma ajansları bölgelerinde bu ekonomik sistemi teşvik edecek bir şekilde kurumsallaşmaktadır. Bu bağlamda ulus devletler giderek yetkilerini daralmakta, yetkilerinin bir kısmını ulusüstü örgütlere devrederken, diğer yandan da yerel ve bölgesel düzeyde yetki paylaşımına gitmektedir. Devletler bölgesel kalkınmayı sağlamak ve daha fazla yabancı yatırım çekebilmek, uluslararası rekabet şartlarına ayak uydurabilmek için “küçülerek” ulusal yetkilerinden vazgeçmekte, ancak diğer taraftan da önceden ulusal düzeyde kullanılan bir takım yetkiler, “yönetişim” paradigmasına dayalı olarak merkezi düzeyde bağımsız düzenleyici kurullara, yerelde ise küreselleşmeye ayak uydurabilecek yerel-bölgesel kalkınma ajanslarına devredilmektedir. Bu çerçevede dünyadaki gelişmelere bakıldığında, Dünya Bankası ve İMF gibi uluslararası örgütler, serbest ticaretin, yönetim anlayışına göre çalışan merkezi ve bölgesel yarı-kamusal örgütlerin yaygınlaştırılmasına yönelik politikalar uygulanmıştır. Türkiye’deki gelişmeleri de yakından etkileyen gelişmeler, AB’de bölgeselleşmesinin ve sonuçta birleşik bir Avrupa yaratma düşüncesinin siyasi bir boyutu olarak ele alındığı söylenebilir. Özellikle Türkiye açısından bölgesel farklılıkların azaltılması ve AB ile uyumlu bir bölgeselleşme politikasının uygulanması gerekliliği ortaya konulmuştur. Türkiye’de Planlı ekonomiye geçişle birlikte, ülkenin çeşitli bölgelerindeki kapasiteleri canlandırmak amacıyla, ulusal ekonomik kalkınmaya katkıda bulunacağı düşünülen farklı bölgesel planlar hazırlanmıştır.

KAYNAKÇA

- Aalbert, T.E. (2004). The Future of Sovereignty in Multilevel Governance Europe-A Constructivist Reading, *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 42(1): 23-46.
- Aktan, C. (2003). Değişim Çağında Devlet, Çizgi Kitabevi, Konya.
- Aygül, C. (1997). Neo-Liberalizmin Başarısızlığı ve Yönetişim, *Toplum ve Bilim*, 73: 231-256.
- Börzel, T.A., Risse, T. (2000). When Europe Hits Home: Europeanisation and Domestic Changes, *European Integration Online Papers (EIoP)*, 4(15): 1-20.
- Caiden, G. (2006). The Administrative State in a Globalizing World: Some Trends and Challenges, *Comparative Public Administration: The Essential Readings, Research in Public Policy Analysis and Management*, Otenyo, E., Lind, N. S. (Editors), JAI Press, Oxford, 15: 515-542.
- Christensen, T., Lægreid, P. (2011). Democracy And Administrative Policy: Contrasting Elements of New Public Management (NPM) and post-NPM. *European Political Science Review*, 3(1): 125-146.
- Coe, M., Hess, M., Yeung H., Dicken, P., Henderson, J. (2004). Globalizing regional development: A global production networks perspective. *Royal Geographical Society (with The Institute of British Geographers)*, 29(4): 468-484.
- Commission of the European Communities (2001). Regular Report on Turkey's progress towards accession, Brussels. Erişim: 15.04.2015. http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2001/tu_en.pdf.
- Conzelmann T. (2008). Towards a New Concept of Multi-Level Governance?, University of Maastricht, Erişim Tarihi: 17.04.2014. <http://cor.europa.eu/en/activities/governance/Documents/Conzelmann.pdf>.
- Cope, S., Leishman, F., Storie, P. (1997). Globalization, New Public Management and the Enabling State. *International Journal of Public Sector Management*, 10(6): 444-460.
- Çukurçayır, A. (2003). Çok Boyutlu Bir Kavram Olarak Yönetişim. Çağdaş Kamu Yönetimi I, Muhittin Acar, Hüseyin Özgür (Editörler), Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.

- Dede, D. (2012). Çok Düzeyli Yönetişim Kavramı(nın) Bilimselliği Sorunu. Kuram Ve Yönetim Açısından Türkiye’de Kamu Yönetimi (Bildiriler Kitabı), TODAİE Yayın, No:367, s. 243-255.
- Demiral, M., Tutar, F. (2007). Yerel Ekonomilerin Yerel Aktörleri: Bölgesel Kalkınma Ajansları. Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İİBF Dergisi, 2(1): 65-83.
- Denhardt, J.V., Denhardt, R.B. (2007). The New Public Service: Serving, not Steering, M.E. Sharpe. New York.
- Doğan, A., Öztürk, N. (2010). Yeni Kalkınma Kuramları. Bütçe Dünyası Dergisi, Sayı:33, s.35-55.
9. Kalkınma Planı (2007). Erişim Tarihi: 15.06.2015. <http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/1/Ninth%20Development%20Plan%202007-2013.pdf>.
- Eckerberg, K., Joas, M. (2004). Multi-Level Environmental Governance: A Concept Under Stress?. Local Environment, 9(5): 405-422.
- Eryılmaz, B. (2000). Kamu Yönetimi, Erkam Matbaası, İstanbul.
- Fürst, D. (2011). Çok Katmanlı Yönetişim ve Bölgesel Yönetişim Üzerine (çev. M. A. Çukurçayır), Kamu Yönetiminde Yeni Vizyonlar, Bekir Parlak (Der.), Alfa Aktüel Yayınları, Bursa.
- Gant, F. (2006). The Concept of Development Administration. Comparative Public Administration: The Essential Readings, Research in Public Policy Analysis and Management, E. Otenyo, N. S. Lind (Editors), JAI Pres, Oxford, 15: 257–285.
- Genç, N.F. (2010). Yeni Kamu Hizmeti Yaklaşımı, Türk İdare Dergisi, 466: 145-159.
- Gibson, R. (2011). A Primer on Collaborative Multi-Level Governance, Department of Geography, Memorial University. Erişim: 15.04.2014. <http://cdnregdev.ruralresilience.ca/wp-content/uploads/2013/03/primercollaborativemultilevelgovernance-gibson.pdf>.
- Göymen, K. (2000). Türkiye’de Yerel Yönetimler ve Yönetişim: Gereksinimler, Önergeler, Yönelimler. Çağdaş Yerel Yönetimler, 9(2): 3-13.

- Gray, A., Jenkins, B. (2006). From Public Administration to Public Management: Reassessing a Revolution? Comparative Public Administration: The Essential Readings, Research in Public Policy Analysis and Management, Otenyo, E., Lind, N. S. (Editors), JAI Press, Oxford, p. 543-572.
- Gwiazda, A. (2002). Europeanisation in Candidate Countries from Central and Eastern Europe, Paper presented at the EPIC Workshop, EUI, 19-22 September, Florence, Italy.
- Hilhorst, G.M. (1998). Industrialization and Local/Regional Development Revisited, Development and Chance, 29: 1-26.
- Hood, C., Peters, G. (2004). The Middle Aging of New Public Management: Into the Age of Paradox?, Journal of Public Administration Research and Theory, 14(3): 267-282.
- Hooghe, L., Marks, G. (2003). Unravelling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance, American Political Science Review, 97(2): 233-243.
- Hooghe, L., Marks, G. (2004). Contrasting Visions of Multi-level Governance. Multi-Level Governance, (Editors) I. Bache, M. Flinders, University Press, Oxford, p: 15-30.
- Hooghe, L., Marks, G. (2001). Types of Multi-Level Governance. European Integration Online Papers (EIOP), 5(11): 1-24.
- Jachtenfuchs, M., Kohler K. B. (2004). Governance and Institutional Development, European Integration Theory, Wiener, A., Diez T. (ed.), Oxford University Press, Oxford.
- Jessop B. (1998). The Rise of Governance and the Risk of Failure: The Case of Economic Development, International Social Science Journal, 50(155): 29-45.
- Kaboolian, L. (1998). The New Public Management: Challenging the Boundaries of the Management vs. Administration Debate, Public Administration Review, 58(3): 189-193.
- Kalfa, C., Ataay, F. (2008). Yönetişim: Devlet-Toplum İlişkilerinde Yeni Bir Aşama, Ç.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 17(3): 229-240.
- Kooiman, J., Van Vilet, M. (1993). Governance and Public Management, K. Eliassen, J. Kooiman (Editors), Managing Public Organizations, Sage Publications, London, pp. 1-9.

- Kösecik, M. (2010). Türk Yerel Yönetim Sistemi Açısından Avrupalılaşma ve Çok Düzlemli Yönetişim, Yönetişim, A. Çukurçayır, H. Tuğba Eroğlu, H.E. Uğuz (Der.), Çizgi Yayınevi, Konya.
- Larsen L., Guoxian B., Xuejun W. and Douglas F. M. (2012). Beyond New Public Governance: A Value-Based Global Framework for Performance Management, Governance, and Leadership, *Administration & Society*, 45(4): 443–467.
- Lynn, L.E. (2006). The New Public Management As An International Phenomenon: A Skeptical, View Comparative Public Administration: The Essential Readings, Research in Public Policy Analysis and Management. E. Otenyo, N.S. Lind (Editors), JAI Pres, Oxford, 15: 573-591.
- Maurer, A., Wessels, W., Mittag, J. (2000). Europeanisation in and of the EU System: Trends, Offers and Constraints, Paper for the DFG-Workshop Linking EU and National Governance, Manheim.
- O’Flynn, J. (2007). From New Public Management to Public Value: Paradigmatic Change and Managerial Implications, *The Australian Journal of Public Administration*, 66(3): 353-366.
- Ökmen, M., Baştan, S., Yılmaz, A. (2004). Kamu Yönetiminde Yeni Yaklaşımlar ve Bir Yönetişim Faktörü Olarak Yerel Yönetimler. M. Ökmen, A. Yılmaz (Editör), *Kamu Yönetimi: Kuramdan Uygulamaya*, Gazi Kitabevi, Ankara, s. 24-80.
- Özdek, Y. (1999). Globalizmin İdeolojik Hegemonyası. *Amme İdaresi Dergisi*, 3(32): 25-47.
- Page, S. (2005). What’s New about the New Public Management? Administrative Change in the Human Services. *Public Administration Review*, 65(6): 713–727.
- Palabıyık, H. (2001). Yönetimden Yönetişime Geçiş ve Ötesi Üzerine Kavramsal Açıklamalar. *Amme İdaresi Dergisi*, 3: 63-85.
- Peters, B., Pierre, J. (2004). Multi-Level Governance and Democracy: A Faustian Bargain. *Multi-Level Governance*, Ian Bache and Matthew Flinders (Editors), University Press, Oxford, p. 75–89.
- Peters, B.G., Pierre, J. (1998). Governance without Government? Rethinking Public Administration. *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, 8(2): 223-243.
- Piattoni, S. (2009). Multi-level Governance: a Historical and Conceptual Analysis. *Journal of European Integration*, 31(2): 163-180.

- Pollit, C. (2006). Antistatist Reforms and New Administrative Directions: Public Administration In The United Kingdom. Comparative Public Administration: The Essential Readings, Research in Public Policy Analysis and Management. E. Otenyo, N.S. Lind (Editors), JAI Pres, Oxford, p. 777–792.
- Radaelli, C. (2004). “Europeanisation: Solution or problem?”, European Integration online Papers (EIoP), 8(16): 1-23.
- Rhodes, R.A.W. (1996). The New Governance; Governing Without Government. Political Studies, XLIV, pp. 652-667.
- Rodrik, D. (2000). Yeni Küresel Ekonomi ve Gelişmekte Olan Ülkeler: Dışa Açılma Nasıl Gerçekleşmeli? (Çev: Sultan Gül), Sabah Kitapları, İstanbul..
- Roe, M. (2009). Multi-Level and Polycentric Governance: Effective Policymaking for Shipping. MARIT. POL. MGMT., 36(1): 39–56.
- Schuurman, J. (2000). Paradigms Lost, Paradigms Regained? Development Studies in The Twenty-First Century. Third World Quarterly, 21(1): 7-20.
- Sedelmeier, U. (2011). Europeanisation in New Member and Candidate States. Living Reviews in European Governance, 6(1): 1-52.
- Stoker, G. (1998). Governance as Theory: Five Positions. International Social Science Journal, 50: 17–29.
- Sutcliffe, J. B. (2012). Multi-level Governance in a Canadian Setting: The Reform of the Detroit River Border Crossing. Regional & Federal Studies, 22(2): 141-158.
- Türkay, M. (2005). 1945’den 2000’lere Söylem ve Gerçeklik Arasında ‘Kalkınmanın’ Halleri. Ekonomik Yaklaşım Dergisi, 16(55): 31-42.
- Tüylüoğlu, Ş., Çeştepe, H. (2004). Kalkınma Teorilerinin Temelleri ve Gelişimi. Kalkınma Ekonomisi: Seçme Konular, S. Taban ve M. Kar (Editörler), Ekin Yayınevi, Bursa, s. 27-69.
- United Nations Development Programme (1997). Reconceptualising Governance, New York: Management Development and Governance Division, Discussion Paper 2, New York.
- United Nations Development Programme (UNDP). Human Development Report 1996, Oxford University Press, New York.

- World Bank (1989). Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Development, Washington D.C.
- Yüksel, M. (2000). Yönetişim Kavramı Üzerine. Ankara Barosu Dergisi, 58(3): 145-159.