

**T.C.
SAKARYA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

**AVRUPA BİRLİĞİ'NDE BÖLGESEL YÖNETİMLER
VE BÖLGE POLİTİKALARI**

DOKTORA TEZİ

Aziz TUNCER

Enstitü Anabilim Dalı: Kamu Yönetimi

Tez Danışmanı: Prof. Dr. Bilal ERYILMAZ

EKİM - 2010

T. C.
SAKARYA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

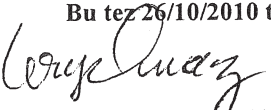
AVRUPA BİRLİĞİ'NDE BÖLGESEL YÖNETİMLER
VE BÖLGE POLİTİKALARI

DOKTORA TEZİ

Aziz TUNCER

Enstitü Anabilim Dalı: Kamu Yönetimi

Bu tez 26/10/2010 tarihinde aşağıdaki jüri tarafından oybirliği ile kabul edilmiştir.


Prof. Dr. Bilal ERYILMAZ


Prof. Dr. Musa EKEN


Doç.Dr. Pamza ATEŞ

Jüri Başkanı

- Kabul
 Red
 Düzeltme

Jüri Üyesi

- Kabul
 Red
 Düzeltme

Jüri Üyesi

- Kabul
 Red
 Düzeltme


Doç.Dr. Ramazan ŞENGÜL


Yrd.Doç.Dr. Zeynel Abidin KILINÇ

Jüri Üyesi

- Kabul
 Red
 Düzeltme

Jüri Üyesi

- Kabul
 Red
 Düzeltme

BEYAN

Bu tezin yazılmasında bilimsel ahlak kurallarına uyulduğunu, başkalarının eserlerinden yararlanılması durumunda bilimsel normlara uygun olarak atıfta bulunulduğunu, kullanılan verilerde herhangi bir tahrifat yapılmadığını, tezin herhangi bir kısmının bu üniversite veya başka bir üniversitedeki başka bir tez çalışması olarak sunulmadığını beyan ederim.

Aziz TUNCER

26.10.2010

ÖNSÖZ

Yönetimin çevredeki ihtiyaç ve farklılıklar ön planda tutulmadan merkezden tasarlanması ve uygulanması idari ve ekonomik verimlilik ve kültürel özgünlüklerin yaşanması ekseninde tartışılmakta ve doğrultuda yeni yönetim kademeleri Avrupa yönetim yapısında yer almaya başlamıştır. Bu konu, merkeziyetçi yönetim yapılarının doğurduğu yönetim zaaflarının çözümü için üretilmiş yeni yönetim kademelerini doğuran şartlar ve yönetim getirdiği yeniliklerin anlaşılabilirliği için incelenmeğe değer görülmüştür.

Bu çalışmanın hazırlanmasında şüphesiz en büyük pay hakkını ödeyemeyeceğim danışmanım Prof. Dr. Bilal ERYILMAZ'a aittir. Çalışmanın hemen hemen her aşamasında hocamın büyük katkı ve desteği ile bu tez ortaya çıkmıştır ve kendisine teşekkürü bir borç bilirim. Değerli eleştirileri ile tezin şekillenmesinde katkıda bulunan değerli hocam Prof. Dr. Musa EKEN'e ne kadar teşekkür etsem azdır. Ayrıca Türkiye'de ulaşmakta zorlandığım kaynaklara ulaşmama büyük katkıda bulunan Lund Üniversitesi'nden Zeliha AYDIN'a, ilk okumaları yapan değerli dostum Yrd. Doç. Dr.Zeynel KILINÇ'a ve tashih konusunda yardımlarını esirgemeyen Emel ERBAY'a da müteşekkirim.

Aziz TUNCER

İÇİNDEKİLER

KISALTMALAR	vi
ÖZET	vii
SUMMARY	viii
GİRİŞ	1
BÖLÜM 1: MERKEZ-ÇEVRE İLİŞKİLERİ EKSENİNDE YÖNETİM MODELLERİ	8
1.1. Merkez-Çevre İlişkilerinin Niteliği.....	8
1.2. Tarihi Arka Plan	9
1.3. Yönetim Modelleri	16
1.4.Üniter Devlet Modeli: Bir Fransız İcadı Olarak Üniter Devletin Doğuşu	18
1.4.1 Monarşi Dönemi ve Merkezileşme Yönünde İlk Kurumsal Adımlar	18
1.4.2.Fransız Devrimi ve Üniter Yapının Kurumsallaşması	24
1.4.3.Üniter Devletin Niteliği	25
1.4.4. Yetki Genişliği.....	29
1.4.5. Üniter Yapının Yönetim Kademesi Olarak İl.....	32
1.4.6.Yerinden Yönetim	36
1.4.7. Belediye	39
1.5.Federal Devlet Modeli	42
1.5.1. Federalizmin Tarihi Boyutu.....	43
1.5.2. Federalizmin Yasal Boyutu	45
1.5.3. Federalizmin Sosyo-Kültürel Boyutu	49
1.5.4. Federalizmin Kurumsal-İdari Boyutu.....	56
1.5.5. Federalizmin Ekonomik Boyutu.....	61
1.5.5.1. Refah Devleti ve Federalizm.....	63
1.6.Bölgeselleşme ve Çok Kademeli Yönetimin Doğuşu	76
1.6.1. Bölgesel Yönetimlerin Anayasal Boyutu	79
1.6.2. Bölgesel Yönetimlerin Ekonomik Boyutu	81

1.6.3. Bölgesel Yönetimlerin Sosyo-Kültürel Boyutu.....	86
1.6.4. Bölgesel Yönetimlerin Kurumsal-İdari Boyutu.....	90
1.7. Bölgeselleşme Biçimleri	93
1.8.Bölgesel Yönetimler ile Elde Edilmesi Düşünülen Sonuçlar	96
1.8.1. Yönetimin Demokratik Boyutunun Güçlendirilmesi	96
1.8.2 Etkin Denetim.....	97
1.8.3. Etkili ve Hızlı Yönetim.....	98
1.8.4. Mali Yapının Güçlendirilmesi	98
1.8.5. Yerel Rekabetin Canlandırılarak Ekonomik Gelişme Sağlaması.....	99
1.8.6. Etnik Farklılıkların Sisteme Entegre Edilerek Etnik Çatışmaların Önlenmesi.....	99
1.9.AB Politikaları ve Bölgesel Yönetimler	99
BÖLÜM 2 : AB BÖLGESEL YÖNETİM POLİTİKALARI	102
2.1.AB Oluşum Süreci ve Bölgesel Yönetimler	102
2.2.AB Bölgesel Politikalarının Doğuşu: ERDF Fonları	107
2.3.AB Bölgesel Politikalarının Gelişimi ve Uygulamaları	110
2.3.1.Tek Avrupa Senedi ve I. Delors Paketi	111
2.3.2.Yapısal Fon İlkeleri	113
2.3.3.Yapısal Fon Kategorileri.....	116
2.3.4.Maastricht Anlaşması	119
2.3.5.Bölgeler Komitesi	121
2.3.6.Bölgeler Komitesi İçindeki Ayrım Hatları	125
2.3.6.1.Yerel ve Bölgesel Ayrımı.....	125
2.3.6.2. Kentsel ve Kırsal Bölgeler Ayrımı.....	127
2.3.6.3. Eski Bölgeler ve Yeni Bölgeler Ayrımı	128
2.3.6.4. Zayıf (İdari) ve Güçlü (Müzakereci) Bölgeler Ayrımı.....	128
2.3.7.Bölgeler Komitesi'nin Gelişimi Önünde Bir Engel Olarak Ekonomik ve Sosyal Komite.....	130

2.4.Bölgeler Komitesi ve Demokrasi Açığı	133
2.5.Bölgeler Komitesi ve Bölgesel Yönetimlerin Değişen Konumu	137
2.6.Bölgeler Komitesi Sonrasında Yerinden Yönetim Anlayışı	142
2.7.1992 Edinburgh Toplantısı ve II. Delors Paketi.....	145
2.8.Gündem 2000	146
2.9.1999 Berlin Toplantısı	148
2.10.Gelişen Bölgesel Yönetimler Işığında yeni AB Teorileri	151
2.10.1. Çok Kademeli Yönetim	151
2.10.2. Bölgeler Avrupası Yaklaşımı	156

BÖLÜM 3: AB ÜLKELERİNDE BÖLGESEL YÖNETİM

UYGULAMALARI.....166

3.1 . Fransa	166
3.1.1.Bir Yönetim Kademesi Olarak Devrim Öncesi ve Sonrasında Bölge....	166
3.1.2 .II. Dünya Savaşı Sonrası İdari Yeniden Yapılanma.....	169
3.1.3.Refah Devleti Anlayışı ve Merkezi Yönetimin Güçlenmesi	172
3.1.4.AB Fonları ve Fransız Bölgeleri.....	178
3.1.5.Sınırötesi Bölgelerarası İşbirliği Örgütleri ve Fransız Bölgesel Yönetimleri	183
3.1.5.1. 1982 Reformları ve Arka Planı	185
3.1.5.2. Ortak Planlar	191
3.1.6. I. Bölgesel Meclis Seçimleri (1986)	195
3.1.7. Özel Statülü Bölge ve Şehirler	196
3.1.8.İlk Seçimler Sonrasında Bölgesel Yönetimlerin Geleceği	199
3.1.9.Joxe Yasası (1991).....	201
3.1.10.II. Bölgesel Meclis Seçimleri(1992).....	202
3.1.11.Maastricht Anlaşması ve Fransız Bölgesel Yönetimleri	204
3.1.12.Bölgeler Komitesi ve Fransız Bölgesel Yönetimleri.....	206
3.1.13.Fransız Bölgesel Yönetimlerinin Mali Kaynakları.....	208

3.1.14. Pasqua Yasası(1995).....	213
3.1.15. Voynet (1999) ve Chevenement(2000)Yasası.....	215
3.1.16. Mauroy Raporu	217
3.1.17. 2003 Düzenlemeleri: Bölgesel Yönetimler İçin Mutlu Son	219
3.2. İspanya	220
3.2.1.1978 Anayasası Öncesinde İspanyol Bölgesel Yönetimleri.....	220
3.2.2.1978 Anayasası ve Modern İspanyol Bölgesel Yönetimlerinin Doğuşu.....	223
3.2.3. AB ve İspanyol Bölgesel Yönetimleri	226
3.2.4. Yapısal Fon Kategorileri ve İspanyol Bölgesel Yönetimleri	230
3.2.5. Maastricht Anlaşması ve İspanyol Bölgesel Yönetimleri	231
3.2.6. Bölgeler Komitesi'nin Kuruluş ve Gelişme Aşamasında İspanyol Bölgesel Yönetimlerinin Rolü.....	232
3.2.7. Bölgeler Komitesinde İdari ve Müzakereci Bölgeler Ayrımı ve İspanyol Bölgesel Yönetimlerinin Konumu.....	233
3.2.8. Demokrasi Açığı ve İspanyol Bölgesel Yönetimleri	236
3.2.9. Sınırötesi Bölgeler Arası İşbirliği Örgütlerinde İspanyol Bölgesel Yönetimleri.....	238
3.2.10. AB Sonrasında İspanya' da Merkezi Yönetim ve Bölgesel Yönetim İlişkileri	240
3.3 İtalya.....	243
3.3.1. İtalya'nın Bütünleşme Süreci (Risorgimento) ve Üniter Yönetim Yapılarının Oluşumu	243
3.3.2. 1948 Anayasası ve Bölgesel Yönetim Kademesinin Yönetim Yapısına Girişi	245
3.3.3. 1993 Referandumu Sonrasında İtalyan Bölgesel Yönetimleri	250
3.3.4. Kuzey Ligi Partisinin Kurulması ve Bölgeselleşmenin Yeni Dönemi ..	252
3.3.5. AB Yapısal Fonları ve İtalyan Bölgesel Yönetimleri	254
3.4. Almanya	256
3.4.1. II. Dünya Savaşı Öncesinde Alman İdari Yapısı.....	257

3.4.2. 1949 Anayasasında Alman İdari Yapısı	257
3.4.3 Refah Devleti Uygulamalarının Federal Yapılar Üzerindeki Etkisi	260
3.4.4. Avrupa Bütünleşmesi Süreçlerinde Alman Landerları.....	266
3.4.4.1. Tek Avrupa Senedi Öncesinde AB’de Alman Bölgesel Yönetimlerinin Rollerini	267
3.4.4.2. Tek Avrupa Şartı ve Alman Federe Yönetimleri	269
3.4.5. İki Almanyanın Birleşmesinin Alman Bölgesel Politikaları Üzerindeki Etkisi.....	270
3.4.6. Yapısal Fonlar ve Alman Federe Yönetimleri.....	271
3.4.7. Maastricht Anlaşması ve Alman Federe Yönetimleri	272
3.4.8. Alman Lander Yönetimlerinin AB deki Bölgesel Gelişmelere Katkısı	274
SONUÇ.....	277
KAYNAKLAR	288
ÖZGEÇMİŞ.....	311

KISALTMALAR

AB	: Avrupa Birliği
AK	: Avrupa Komisyonu
AP	:Avrupa Parlamentosu
BK	: B6lgeler Komitesi
Lander	: Almanya Federe Y6netimi

Tezin Başlığı: Avrupa Birliğinde Bölgesel Yönetimler ve Bölge Politikaları	
Tezin Yazarı: Aziz TUNCER	Danışman: Prof. Dr. Bilal ERYILMAZ
Kabul Tarihi: 26.10.2010	Sayfa Sayısı: viii(ön kısım)+311 (tez)
Anabilim Dalı: Kamu Yönetimi	
<p>Avrupa yönetim geleneğinde beş asırlık bir tarihi olan ve genellikle benzer kültürel değerlerin yanı sıra aynı ekonomik ve idari atmosferi paylaşan insanlar temelinde oluşan bölgesel yönetimlerin 16. yüzyılda toplumsal şartların değişmesi ile asli konum ve önemi aşınmaya başlamıştır. Sonraki yüzyıllarda ulaşım ve iletişim teknolojilerindeki gelişmeler ile artık sadece savunma ve dış politika gibi üst faaliyetlerle ilgilenen ve çevredeki günlük hayatın idamesine yönelik faaliyetlerin bölgesel yönetimlere bırakıldığı merkezdeki devlet anlayışından, merkezi yönetimin her türlü hizmeti ülkenin her yerinde sunmaya başladığı merkezi devlet anlayışına geçerken bölgesel yönetimler yönetim mekanizması içindeki asli işlevini kaybetmiştir. Kendine özgü yönetim geleneği ve kültürel farklılıkları olan bölgeler merkezde üretilen değerler için doğal bir muhalefet kaynağı olduğu için, merkezi yönetimin sürekli denetimi altında tutulmuş ve en masum talepleri bile kuşkuyla karşılanmıştır.</p> <p>Bölgesel yönetimlerin aşınan önemi merkezileşme sürecinin doğal ürünüydü. Fransız Devriminden sonra vücut bulan merkezileşme temayülü ülkenin her yerinde standart yönetim yapıları ve eşit bireylerden müteşekkil toplum anlayışı üzerine kurulu idi. Dolayısıyla, bu alanlarda ortaya çıkan zaafiyetler bölgesel yönetimleri alternatif bir kademe olarak gündeme getirmiştir ve merkeziyetçi yapıların eksiklerine yönelik bir eleştiri vasıtası olarak bölgesel yönetimler hiç gündemden düşmemiştir. Ancak bölgesel yönetimlerin kurumsal olarak yönetim mekanizması içinde yer alması için II. Dünya Savaşının sonuna kadar beklemek gerekmiştir, çünkü savaşın yarattığı ortamda merkeziyetçi yönetimin özellikle güvenlik ve ekonomi eksenli zaafı inkar edilemez şekilde aşikar olmuştur.</p> <p>Bölgesel yönetimlere bir kademe olarak ihtiyaç olduğunun genel kabul görmesine rağmen savaşın yarattığı enkazın üstesinden gelinmesi için büyük sermayeli ve merkezi planlara ihtiyaç olduğundan, merkezi yönetimlerin asli konumlarında önemli değişiklikler olmamıştır. Buna ilaveten bir de bütün vatandaşlara eğitim ve sağlık gibi temel hizmetlerin ülkenin tamamında standart olarak verilmesi anlayışı üzerine kurulu refah devleti anlayışının bütün Avrupa’da yaygın kabul görmesi bölgesel yönetimleri gölgelemiştir.</p> <p>1970’lere gelindiğinde ise merkeziyetçi yapılar, kültürel farklılıklarını yaşamak isteyen toplulukların taleplerini karşılamakta zorlanmaktaydı. Ayrıca merkezi yönetim öncülüğünde gerçekleştirilen ekonomik kalkınmanın ülkenin belli merkezlerinde toplanması sebebiyle ortaya çıkan ekonomik ve demografik dengesizlikler sürdürülebilir olmaktan uzaktı. Yani 1970’lerin şartları bölgesel yönetimlerin yönetim yapısında asli bir konuma gelmesini gereklilik haline getiriyordu. Bu şartlara refah devleti hizmetleri için yapılan harcamaların merkezi yönetim için taşınmaz noktaya varması ve Avrupa bütünleşmesi sürecinde bölgeler arasındaki dengesizliklerin kapatılmasını önemli hedefleri arasına koyan AB politikaları da eklenince, bölgesel yönetimler iki yüzyıl aradan sonra Avrupa yönetim yapılarındaki asli konumunu yeniden elde etmeğe başlamışlardır. Günümüzde ise bu konumlarını her geçen gün güçlendirerek devam ettirmektedirler.</p>	
Anahtar kelimeler: Bölgesel Yönetim, Avrupa Birliği, Merkeziyetçilik, Üniter Devlet, Federalizm, Bölgeler Komitesi .	

Title of the Thesis: Regions and Regional Policies in the European Union	
Author: Aziz TUNCER	Supervisor: Prof. Dr. Bilal ERYILMAZ
Date: 26.10.2010	Nu. of pages: viii (pre text)+311 (main body)
Department: Public Administration	
<p>Regions which are formed on the basis of similar cultural, administrative values and economic interests have a five century long history. Regions had an essential place in the administrative structure until 16 century when social and administrative environment changed drastically. In the following centuries, as a consequence of advances in the transportation and communication technologies, the understanding of the state in the center evolved into the central state. Unlike the former, the central state dealt with not only the privileged functions such as defence and foreign affairs but also started to provide the daily services of the citizens in the whole country. The newly emerged central state eroded the significance of regional administration whose primary functions diminished in a considerable manner. Regions which had their peculiar administrative tradition and cultural values were under a strict control and even their vital demands always disregarded by the center.</p> <p>The degraded importance of regions was a natural outcome of administrative centralization which accelerated following the French Revolution. Centralization based upon the principles of standard services throughout the country and the homogenous society composed of equal citizens. The problems related to these principles created a fertile sphere for the regional administrations as an alternative level of government. Regional administrations as a means of opposition always were on the agenda yet the breakthrough was II. World War during which the necessity of regions became undeniably apparent. Following the war, regions were included into administrative structure officially.</p> <p>In spite of being a part of administrative structure, the roles of regions could not enhanced as expected because centrally planned huge economic developments projects were inevitable and only central government was able to implement such projects. Furthermore, in Europe, the rise of welfare state policies aiming implementation of the services related the health and education was an hurdle for the germination of regional administration.</p> <p>In the 1970's unitary administrative structures were in great difficulty adopting themselves in line with social demands mainly about experiencing cultural peculiarities. Moreover, economic projects which were carried out by the central government resulted in the concentration of the industry in a few cities and therefore economic and demographic balances were far from sustainability. So, regional administration appeared as an inevitable product of the new social and economic conditions of 1970's. The huge financial burden on central government stemming from welfare state services also made central governments eager for devolution to regional administration. Finally the perception of European Union that the development gap among European regions as the main impediment before European integration gave moment to regional administrations. As a result of all these new conditions, regions, after two centuries, became one of the most prominent level of administration in Europe.</p>	
Keywords: Regional Administration, European Union, Centralisation, Unitary State, Federalism, The Committee of Regions	

GİRİŞ

Çalışmanın Amacı ve Kapsamı

İdari ve ekonomik faaliyetlerin yürütülmesinde bölgenin Avrupa tecrübesinde beş asırlık bir tarihi olmasına rağmen, merkeziyetçi üniter yönetimlerin sadece iki yüzyıllık bir geçmişi vardır (Harvie, 1994: 6).

Üniter yönetimin iki asırlık tarihinin en somut başlangıç tarihi olarak Fransız Devrimi kabul edilebilir. Devrim ile birlikte belli bir dönemdir şekillenmekte olan merkeziyetçi yapılar, devletin sadece merkezde olduğu bir dönemden devletin ülkenin her yerinde olduğu bir döneme geçerken oldukça uygun mekanizmalar sunduğu için geniş kabul görmüştür. Bu merkezi yapılar sayesinde merkezin benimsediği değerler kendi kurumları aracılığıyla daha etkili şekilde uygulamaya geçirilmiştir.

Fransız Devrimi'nin başka değerleri gibi merkeziyetçi Fransız yönetim modeli de kurumlarıyla birlikte süratli bir şekilde etkili oldu ve İtalya, İspanya, Belçika ve Hollanda' da bu model neredeyse olduğu gibi kabul edilirken, Almanya gibi federal ülkelerde bile belli bir oranda etkili oldu. Avrupa yönetim geleneğini bu kadar derinden etkileyen üniter yönetim modelinin en belirgin idari yeniliklerinden biri daha önce tarihi, ekonomik, kültürel veya etnik bağlamdaki bölge idari bölümlenmesine son vererek, merkezin çevredeki faaliyetlerini verimli hale getirecek vilayet sistemini benimsemiş olmasıdır.

İl bölümlenmesinin arkasındaki mantık etnik ve kültürel bağlardan çok coğrafi şartlar ve yönetilebilirlik amacıdır. İllerin başına yönetici olarak atanan valiler, vilayet sınırları içinde merkezi yönetimin yasalarını uygulamak ve düzeni sağlamakla sorumlu olmuşlardır. İl modeli bir yandan feodal çevreyi ve bölgesel yönetimleri zayıflatarak, diğer yandan vergilerin toplanmasını merkezileştirerek, modern merkezi yönetimin güçlenmesine büyük bir katkı sağlamıştır (Nalbant, 1997: 108). Ayrıca merkezi yönetim, eğitim gibi pek çok kamu hizmetini daha önce yürütmekte olan bölgesel yönetimlerden devralarak, bölgesel farklılıkları ortadan kaldırmak yoluyla tek ve bölünmez bir ülke inşa edilmesi sürecini kolaylaştırmıştır. Buna ilaveten bireyleri kültürel ve etnik farklılıklardan arındırarak, merkezi yönetimin vatandaşına dönüştürmüştür (Meny & Wright, 1985:4).

Fransız Devrimini müteakiben, 150 yıldan daha uzun bir süre boyunca merkezi yönetimin hakim idari birimi il olmuştur. Merkezi yönetim, belli çevrede yaşayan insanların ortak ihtiyaçları ve kültürel değerleri etrafında şekillenen bölge gibi birimlere sürekli şüpheyle bakmıştır. Bu dönem boyunca bölge yönünde farklı talepler olmasına rağmen, genellikle merkeziyetçi yapıları etkileyecek herhangi bir değişiklik yapılmasından kaçınılmıştır. Fakat II. Dünya Savaşı esnasında özellikle ekonomik, idari ve güvenlik sebepleriyle açıkça ihtiyaç hissedilen il üstü idari birimler yönündeki talepler, savaş sonrasında artık ertelenemeyecek güçlü bir zemin ve geniş taraftar toplamış olmasına rağmen, savaş sonrasında yapılan idari düzenlemelerde bölgesel yönetimlere beklentileri karşılayacak oranda yer verilmemiştir.

Savaş sonrası dönemde bütün vatandaşlara standart hizmetlerin sunulması anlayışı üzerine kurulu refah devleti yaklaşımı hemen hemen bütün Avrupa ülkelerinde tartışılmaz olarak kabul görmüştür. Refah devleti anlayışı, ülke dâhilindeki farklılıkların dikkate alınmadan ülke çapında standart hizmetlerin merkezi kurumlar aracılığıyla sunulmasını gerektirdiği için merkeziyetçi yapılar güçlenmiştir. Diğer yandan 1960'larda haklar ve kökler ayrımında, tartışmasız olarak haklar temelinde eşit bireylerden müteşekkil homojen toplum yönünde yapılan tercihe yönelik ciddi muhalefetler belirmiş ve haklara ilaveten bireylerin köklere yönelik talepleri de yüksek sesle ifade edilmeye başlanmıştır. Bu talep, refah devleti uygulamalarının güçlendirdiği merkeziyetçi yapılar ile çelişmiştir. Başka bir ifadeyle sosyal ve ekonomik talepler farklı yönlerde ilerlemeyi gerektirmekteydi ve bu taleplerin bundan sonraki dönemde çatışma ve uzlaşmaları bölgesel yönetimler doğrultusundaki gelişmelerin yönünü belirleyen önemli damarlardan biri olmuştur.

1970'lerde savaş sonrası dönemde merkezi yönetimlerin planlamalarıyla şekillenen ekonomik gelişmenin birkaç şehirde toplanması sebebiyle bu şehirler nüfus yoğunluğunu taşıyamaz bir noktaya varmış ve demografik ve ekonomik olarak daha çok cazibe merkezinin mevcudiyeti kaçınılmaz olmuştur. Bu doğrultuda üniter devletlerde bölgesel ekonomik kalkınma planlarının hazırlanması ve Bölgesel Kalkınma Ajanslarının kurulması bir zorunluluk olarak görülmeye başlanmıştır. Üniter yapılardan uzaklaşmadan mekanizmaya eklenen bu kurumlar aracılığıyla bölgesel yönetimler kurumsal yapı içinde yer alarak yeni bir ivme kazanmıştır.

Avrupa ülkelerindeki bireysel idari ve ekonomik gelişmelere ilaveten, Avrupa bütünleşmesi süreci amacı doğrultusunda atılan bazı adımlar bölgesel yönetimlere önemli bir dinamizm katmıştır. Bu adımlardan ilki 1974'te ihdas edilen Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonları (ERDF) olmuştur. Bölgesel yönetimlere özgün AB standartları getirerek özellikle üniter ülkelerdeki bölgesel yönetimlerin gelişmesine önemli katkıda bulunmuş bu adımı Maastricht Anlaşması ile AB müktesabatına giren yerinden yönetim ilkesi ve 1994'te kurulan Bölgeler Komitesi'nin kurulması izlemiştir. Özellikle yerinden yönetim ilkesi AB ülkelerinde bölgesel yönetimlerin faaliyet alanlarının şekillenmesinde oldukça etkili olurken, Bölgeler Komitesi ile bölgesel yönetimler AB mekanizmalarında doğrudan temsil hakkına kavuşarak önemli bir atılım enerjisi edinmiştir.

Çalışmada vurgulu olarak Fransa örneğinden gidilerek, bölge kademesini ortaya çıkaran sosyal, ekonomik ve idari şartlar ve bu şartların olgunlaşmasında AB bölgesel politikalarının incelenmesi amaçlanmıştır. Bu amaç doğrultusunda çalışmanın hipotezi şöyle ifade edilebilir.

“Bölgesel yönetimler, Fransız Devrimi ile resmi yönetim şemasındaki yerini kaybetmesine rağmen bazı ülkelerde güçlü bazı ülkeler de zayıf ama mutlaka yönetim tartışmaları gündemindeki yerini korumaya devam etmiştir. II. Dünya Savaşı sırasında bölgesel yönetimlere bir yönetim kademesi olarak duyulan ihtiyaç görülmüş olmasına rağmen savaşın yarattığı ekonomik yıkımın üstesinden gelmek için güçlü sermaye ve merkezi planlama ile gerçekleştirilebilecek büyük yatırımlar gerekli olduğu için bölgesel yönetimler ikinci plana atılmıştır. Ayrıca, bütün vatandaşlara standart hizmetlerin sunulması anlayışı üzerine kurulu refah devleti yaklaşımının hemen bütün Avrupa ülkelerinde tartışılmaz olarak kabul görmesi, bu hizmetlerin sunumu için merkezi politikalar gerektiği için bölgesel yönetimlerin güçlenmesini yavaşlatmıştır. Fakat 1960'ların sonlarında başlayan farklılıkların yaşanmasına yönelik kökler temelindeki talepler, 1970'lerde refah devleti uygulamalarının merkezi yönetimler üzerinde taşınması zor bir yük oluşturacak noktaya varmasıyla oluşan ekonomik gereklilikler ile desteklenince, bölgesel yönetimlerin yükselişi kaçınılmaz olmuştur. Avrupa ülkelerinde bireysel olarak beliren bu şartlara, Avrupa bütünleşmesi amacı doğrultusunda atılan adımlar da yeni dinamizm katarak, ülkelerde beliren bölgesel yönetimler yönündeki uygulamalara sağlam bir zemin sunmuştur. Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonları (ERDF), Maastricht Anlaşması ile AB müktesabatına giren yerinden yönetim ilkesi ve 1994' te

kurulan Bölgeler Komitesi'nin kuruluşu AB'üyesi ülkelerde bölgesel yönetimlere ivme kazandıran önemli adımlar olmuştur”.

Bu hipotezin doğruluğu noktasında bir sonuca varabilmek için aşağıdaki sorular cevaplanmaya çalışılmıştır.

- 1- Fransız Devrimi öncesinde merkeziyetçi yönetim yapılarının varlığı söz konusu mudur? Devrim ile kurumsallaşan üniter merkeziyetçi yapıları hangi şartlar doğurmuştur? Bu şartlar, tek yönetim modeline mi yönlendirmiştir yoksa bu şartlara farklı toplumlar farklı yapılarla mı cevap vermiştir?
- 2- Devrim sonrasında vilayet idari bölümlenmesinin hâkim yönetim kademesi olmasıyla, bölgesel yönetimler yönetim tartışmalarının gündeminden tamamen düşmüş müdür?
- 3- II. Dünya Savaşı esnasında ihtiyacı hissedilen bölgesel yönetimlere savaş sonrasında niçin geçilememiştir. Savaş sonrasında ekonomik yıkımın üstesinden gelinmesi için merkezi ve büyük yatırımların gerekliliği bölgesel yönetimleri ekonomik açıdan anlamsız kılmış mıdır?
- 4- Savaş sonrasında bütün Avrupa ülkelerinin gündeminde olan refah devleti uygulamaları merkeziyetçi yapıları güçlendirmiş midir?
- 5- 1960'larda kültürel farklılıkların yaşanması yönündeki toplumsal talepler bölgeselleşme hareketlerine kültürel boyut katarak bölgesel yönetimler yönündeki temayülleri güçlendirmiş midir. ?
- 6- 1970'lerde merkezi yönetimlerin refah devleti hizmetlerinin getirdiği ağır mali yüklerden kurtulma çabası bölgesel yönetimlerin güçlenmesini sağlayan kaynaklardan biri midir?
- 7- Bölgesel yönetimlerin güçlenmesi sadece üniter yapıların, ortaya çıkan toplumsal ve ekonomik şartlara cevap vermekte yetersiz kalmasından mı kaynaklanmaktadır yoksa federal yönetimlerde işbirliğine dayalı federalizm anlayışından rekabetçi federalizme geçişin de bölgesel yönetimleri besleyen bir etkisi olmuş mudur ?

- 8- AB'nin Avrupa bütünleşmesi sürecinde bölgeler arasındaki gelişmişlik farklarını kabul edilebilir bir seviyeye çekmek için ihdas ettiği Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonları ve Maastricht Anlaşması ile AB müktesabatına giren yerinden yönetim kavramı özellikle üniter devletlerde bölgesel yönetimlerin güçlenmesine katkıda bulunmuş mudur ?
- 9- Maastricht Anlaşmasından sonra kurulan Bölgeler Komitesi ile bölgesel yönetimler AB dahilinde nihai amaçlarına ulaştıkları kanaatinde midirler yoksa daha ileri talepleri var mıdır ?

Yukarıda belirlenen dokuz ve on numaralı araştırma soruları çalışmanın İkinci Bölümü'nde, diğer araştırma soruları ise çalışmanın Birinci ve Üçüncü Bölüm'ünde cevaplanmaya çalışılmaktadır.

Çalışmanın Önemi

Bölgesel yönetimler Avrupa yönetim geleneğinde önemli yeri olan bir kademedir. Fransız Devriminden sonra pek çok ülkenin yönetim şemasındaki yerini kaybetmesine rağmen varlığını farklı boyutlarda sürdürmeyi başarmıştır.

II. Dünya Savaşından sonra uygulamada çok etkili olmasa bile, ilk önce İtalya olmak üzere Avrupa ülkelerinin yönetim yapısındaki yerini almaya başlamıştır. 1980'lerde popülaritesi Fransız Devrimi sonrasında üniter devlet ile kıyaslanan, bölgesel yönetimler konusu Türkiye'de ekonomik ve idari boyutlarıyla ele alınıp etraflıca tartışılmamıştır. Bu tez böylesine çok boyutlu, muhataralı ve farklı yönlere çekilebilecek bir konuyu objektif olarak incelemesi bakımından küçük fakat anlamlı bir katkı olarak görülebilir.

1980'lerde, merkeziyetçi il sisteminin ortaya çıkan şartlara cevap vermekte zorlanmasından dolayı, bölgesel yönetimler etkin bir yönetim kademesi olarak kendini kabul ettirmiş ve bütün Avrupa ülkelerinde yönetim yapılarını etkilemiştir. Yönetimde verimlilik konusunun gündemden nerdeyse hiç düşmediği ülkemizde bu konuyla bağlantılı bazı problemlerin sadece bize özgü olduğunun kabul edilmesi yaygın bir kanaattir. Bu tez, bize özgü sandığımız yönetim zaaflarının Avrupa ülkelerinde de yaşandığını göstermeye çalışarak çözüm arayışında Avrupa yönetim perspektifinden

faydalanabileceğimizi ima etmekte ve kendi tercihlerimizi şekillendirirken yararlanabileceğimiz Avrupa yönetim tecrübelerini sunmaya çalışmaktadır.

Bu tez, Türkiye üzerine olmamasına rağmen, Avrupa yönetim geleneğindeki köklü değişimlerin kısa veya uzun bir süre sonunda ama mutlaka Türk yönetim yapısında makes buluyor olması sebebiyle, AB’deki bölgesel yönetimler yönündeki gelişmelerin yakından ve titizlikle incelenmesi gerektiği kanaatini taşımaktadır.

Tanzimattan beri Türk yönetim yapısında önemli bir Fransız etkisi olduğu ve Türkiye Avrupa yönetim geleneğindeki yenilikleri genellikle Fransa üzerinden takip ettiği için, bölgesel yönetimler yönündeki temayüller vurgulu olarak Fransa üzerinden anlatılmıştır. Bu noktada, tezin Türkiye için müşahhas katkısı olarak, Fransa’da bölgesel yönetimlerin bugün vardığı noktaya gelmesinin kurumsal ilk adımının Fransız Bölgesel Kalkınma Ajansları olduğunu savunması sebebiyle son zamanlarda Türkiye’de kurulmaya başlanan Kalkınma Ajansları ile kıyaslanabileceği yönündeki önerisi olabilir.

Bu öneri Türkiye’de henüz kurulan Kalkınma Ajansları’nın yönetime daha olumlu katkıda bulunabilmesi için Fransa örneğinin incelenip, güçlü ve zayıf yanları belirlendikten sonra muhtemel zayıf noktaların telafisi yönünde yapılacak daha etraflı çalışmalara duyulan ihtiyacı göstermesi açısından da önem arz etmektedir.

Çalışmanın Yöntem ve İçeriği

Çalışma, “literatür taraması” yöntemiyle yapılmış ve genellikle ikincil kaynaklardan, kısmi olarak da AB karar metinleri ve raporları gibi birincil kaynaklardan faydalanılmıştır.

Çalışma üç bölümden oluşmaktadır. “Merkez-Çevre İlişkileri Ekseninde Yönetim Modelleri” başlıklı birinci bölümde merkez-çevre ilişkileri yaklaşımından faydalanılarak, yönetim modelleri teorik ve tarihi çerçeve içinde anlatılmaya çalışılmaktadır. Merkez-Çevre ilişkilerinin niteliği, tarihsel arka planı, Fransız Devrimi ile merkeziyetçiliğin ana akım olarak ortaya çıkması, Fransız Devrimi’nden sonra üniter yapının kurumsallaşması, devletin ülke üzerindeki egemenliği kullanma tarzına ve merkeziyetçi idari yapıların mevcudiyetine göre yönetim modellerinin şekillenmesi, Fransız Devrimi ve üniter yapının yönetim kademesi olarak il, Federal Devlet modeli,

bölgeselleşme ve çok kademeli yönetim modelinin doğuşu ve bölgesel yönetim biçimleri anlatılmıştır.

“AB Bölgesel Yönetim Politikaları” başlıklı ikinci bölümde ise AB oluşum süreci ve AB uygulamalarının bölgesel yönetimlerin gelişimi üzerindeki etkisi, bölgesel yönetimler, AB bölgesel politikalarının doğuşu: ERDF fonları, AB bölgesel politikalarının gelişimi ve uygulamaları, AB bölgesel politikalarının motoru olan yapısal fonların ikinci dönemini başlatan Maastricht Anlaşması, Bölgeler Komitesi ve Bölgesel Yönetimlerin Değişen konumu ve AB ölçeğinde bölgesel yönetimler yönündeki gelişmeler üzerinde durulmuştur.

Çalışmanın “AB’de Bölgesel Yönetim Yapıları: Ülke Uygulamaları” başlıklı üçüncü bölümünde ise AB’deki bölgesel yönetimler alanındaki gelişmelerin üye ülkeler üzerindeki etkileri ve ülkelerin kendi iç dinamikleri ekseninde bölgesel yönetimlerin gelişimi örnek ülkeler üzerinden anlatılmaya çalışılmıştır. Örnek ülkeler olarak Fransa, İspanya, İtalya ve Almanya seçilmiştir. Fransa, hem üniter devletin anavatanı olması, hem de AB ekseninde devam eden bölgesel gelişmelerin nihai bir noktaya varabilmesi için Fransa’nın katacağı dinamizmin hayati öneme sahip olması sebebiyledir ki AB’de bölgesel yönetimler doğrultusundaki radikal gelişmelerin Fransa’daki 1982 idari reformlardan sonra gerçekleşmiş olması bir tesadüf olarak görülmemelidir. Diğer örnek ülkeler arasında yer alan İtalya ve İspanya, yönetim yapılarının şekillenmesi sürecinde Fransız merkezîyetçiliğinin etkisinde kalan hatta bazen bu etkinin taklit noktasına ulaştığı ülkelerdir. Son örnek ülke olan Almanya ise diğer ülkeler farklı olarak federal yönetim modeline sahiptir ve AB bölgesel politikalarının üye ülkeleri nasıl etkilediği hakkında geçerli mukayese yapılabilmesi için seçilmiştir.

BÖLÜM 1 : MERKEZ-ÇEVRE İLİŞKİLERİ EKSENİNDE YÖNETİM MODELLERİ

Merkez-çevre ilişkileri Avrupa’ da devlet oluşumunu ve devlet şekillerini açıklamak için en sık kullanılan kavramsal çerçeve durumundadır. Bazı yönetim bilimciler tarafından yönetim yapılarındaki karmaşık gelişmeleri açıklama kapasitesinden eksik olmakla eleştirilmesine rağmen 70 lerde refah devletinin zayıflaması ve 80 lerde bölgesel yönetimlerin güçlenmesiyle ortaya çıkan çok kademeli yönetim anlayışının açıklanabilmesi için bu kavramsal çerçeve yeniden önem kazanmaya başlamıştır (Meny & Wright, 1985:1).

Bazı dönemlerde gündemin öncelikli maddesi olmamasına rağmen 1941de George Benson’ın dediği gibi Fransız devriminden beri merkez-çevre kavramsal çerçevesi hakkındaki tartışmalar gündemden hiç düşmemiştir ve hemen hemen her on yılda bir yönetim tartışmalarının favori konusu olarak gündeme gelmiştir. Konunun gündeme gelişi herkes tarafından kabul edilen sonuçlara varmaktan çok aynı argümanlar farklı şartlarda yeniden yorumlanarak tartışılmakta ve belli bir süre gündemden düştükten sonra tekrar gündeme gelerek bu döngü bu şekilde devam edip gitmektedir (Treisman, 2007: 290).

1.1. Merkez-Çevre İlişkilerinin Niteliği

Merkeziyetçilik, ademi merkeziyetçilik, üniterizm, federalizm veya çok kademeli yönetim kavramları ekseninde tartışılan merkez-çevre ilişkileri Fransız Devrimi ile merkeziyetçilik ekseninde tartışılmıştır. Merkez-çevre ilişkileri 1920 lerde belli merkezlerde yoğunlaşmış iş yükünün hafifletilmesi için çözüm olarak önerilen ademi merkeziyetçilik ekseninde gündeme gelirken II. Dünya Savaşı sonrasında savaşa sebep olan totaliter yönetimlerin panzehiri olarak önerilmiştir. 1960 ve 1970lerde katı bürokrasinin ve kitle toplumlarının içinde aidiyet duygusu kaybolmuş insanlara daha küçük topluluklar aracılığıyla aidiyet duygusunun güçlendirilmesi için ön plana çıkan ademi merkeziyetçilik üzerinden olurken 1980lerde ise refah devleti politikalarının başarısızlığı sonucunda hem ekonomik canlanma için hemde demokrasiye yönelik temsil problemine cevap vermek için ademi merkeziyetçilik yönünde atılan adımlar yoluyla gündemdeki yerini korumuştur. Yani I. Dünya Savaşının sona ermesinden beri

ademi merkeziyetçilik merkeziyetçiliğin aksayan yanlarına bir alternatif olarak gündeme çıkmış ve tartışmaları canlı tutmuştur (Treisman,2007: 290).

Avrupa devletlerin oluşum ve şekillenmesinde farklı faktörler etkili olmuştur. Yönetim ve hukuk gelenekleri, ekonomik yapı, yönetim teşkilatının büyüklüğü ve ilkeleri, elit ve halk kültürünün toplumu algılayışı, (Zariski,1983: 1) siyasal elitlerin devlet ile halk arasında aracılık yapma konusundaki olumlu yada olumsuz tercihleri, merkez-çevre ilişkilerinin tabiatı, merkezin oluşum sürecinde çevrenin merkeze karşı direncinin şekli ve büyüklüğü, merkezin çevrenin taleplerini karşılama konusundaki ürettiği kurumlar, çevredeki kaynakların kullanılması sürecinde merkez ve çevre arasında varılan uzlaşmanın içeriği bu faktörler arasında sayılabilir. Başka bir deyişle Avrupa devletlerinin şekillenmesinde farklı faktörler etkili olmasına rağmen merkez-çevre ilişkileri hepsinde benzer veya ortak olan bir özellik durumundadır. (Meny& Wright, 1985:2). Fakat merkez-çevre ilişkilerinin bu ülkelerde aynı kurumları doğurduğunu ve ve aynı konular etrafında tartışıldığını düşünmek yanıltıcıdır. Çünkü farklı Avrupa ülkelerinde farklı zamanlarda en popüler konu olarak gündemde kalmış olan ademi merkeziyetçilik farklı boyutlarıyla tartışılmıştır. 1950 lerde Almanya gündeminde olan ademi merkeziyetçilik, mali serbestlik ve federal yönetimin Landerlar üzerindeki kontrolü demokratikliği boyutuyla tartışılırken, 1960 ların sonlarında İngiltere 1970 lerde İsveç idari boyutta ve yetki devri bağlamında ve 1980 lerde Fransa ve Hollanda da ise ekonomik saiklerle gündeme gelmiştir (Treisman, 2007:291).

1.2. Tarihi Arka Plan

Bu kadar sıklıkla gündeme gelen konunun kavramsal çerçevesinin doğru çizilebilmesi için öncelikle bu kavramları doğuran tarihi şartların iyice incelenmesi gerekmektedir. Yalnız bu çerçevenin sadece tarihi olgularla açıklanması bizi geçmişe mahkum ederek sonrasında ortaya çıkan pek çok yeni faktörü görmemizi engelleyebilir. Çünkü merkez-çevre ilişkileri geçmişteki ve mevcut şartların birlikte şekillendirdiği bir süreçtir. Geçmişte merkezin oluşum sürecinde ortaya çıkan gerilimler süreci şekillendirdiği gibi sonraki dönemlerde de etkisi tamamen ortadan kalkmamıştır (Poggi,1991:69-77). Kavramın ortaya çıkmasına katkıda bulunan ve şekillendiren ekonomik, idari, hukuki ve coğrafi saiklerde vardır ve bu faktörlerde göz önüne alınarak çizilen çerçeve şüphesiz daha sağlıklı açıklama kapasitesine sahip olacaktır ve 1980 lerde konuya genellikle

uzak duran Fransa'nın da bölgeselleşme vasıtasıyla tartışmalara dahil olmasıyla konu daha farklı boyutları ve mukayeseli olarak ele alınmaya başlanmış ve daha somut sonuçlar çıkarılmaya başlanmıştır. Mukayeseli çalışmalar sonucunda ademi merkeziyetçilik uygulamalarının idari, ekonomik, etnik, coğrafi boyutları daha detaylı olarak araştırılmaya başlanmıştır. Merkez-çevre ilişkileri ve bu düzlemde ortaya çıkan yönetim modellerini besleyen farklı damarlar olmasına rağmen bu modeller hakkında açıklayıcı bir çerçeve çizebilmek için öncelikle bu modelleri ortaya çıkaran tarihi şartların irdelenmesi gerekmektedir.

Merkez-çevre ilişkilerinin üniter devlet ekseninde şekillenmesinde Fransız Devrimi önemli bir dönemdir çünkü bu döneme kadar oluşum sürecine girmiş olan belli kurumlar devrim ile birlikte hızlanmıştır. Yani bugün hemen her Avrupa ülkesinde rastlanan ve monarşilerin yıllardır şekillendirmeye çalıştığı kurumları haftalar içinde şekillendirerek (Chevallier, 1996: 67) oluşum süreci yaşayan diğer ülkelere somut örnek sunmuştur. Ayrıca devrim sonrasında merkeziyetçilik ekseninde şekillenen kurumlar yaygınlık kazanmıştır. Çünkü devrimin oluşturduğu yapılar geniş bir coğrafyayı etkilemiş ve pek çok ülke devrimin ortaya çıkardığı kurumlara bakarak ya bu kurumların benzeri kurumlar yaratmaya ya da ülkelerindeki mevcut yapıları bu kurumlar etkisinde sistemleştirmeye başlamışlardır (Axtman, 2004: 262).

Merkez, ülke içerisinde geçerli olan idari ve siyasi değerlerin üretildiği, şekillendirildiği ve değerlerin bütün ülkeye yayıldığı alan ve yayılan değerlerin kararlaştırılan değerlere ne kadar uygun olarak yapıldığını denetleyen odak iken (Wagstaff, 1999: 6), çevre belli merkezde üretilen değerleri kabul eden ve bu kararları merkezin talimatları doğrultusunda uygulayan birim olarak tanımlanır. Merkez ve çevrenin bu tanımları kabul edildiğinde merkez-çevre birer yönetim kademesi olarak Roma İmparatorluğundan beri mevcuttur. Ama merkez-çevre ilişkileri Roma imparatorluğunda çok daha gevşekti, çünkü merkez yapı günümüzdeki nüfuz edici ve bütünleştirici idari mekanizmalara sahip değildi (Brubaker,1992: 5). Yani daha spesifik olarak merkezin, merkezi devlet anlamında çevreninde merkeze organik bağlarla bağlı taşra teşkilatı olarak algılandığında tarihini Fransız Devrimi öncesi mutlakiyetçi yönetimlerle başlatmak gerekmektedir (Poggi,1991: 69-71).

Ama yine de merkez ve çevrenin çok net ve herkes tarafından kabul edilen kesin tanımları yoktur. Çünkü merkez-çevre ilişkileri farklı yönetim geleneklerinde farklı unsurlar üzerine inşa edildiği için tam homojen bir yapı arz etmezler, aksine farklı ekonomik ve teşkilat unsurlarını barındıran heterojen yapılar olabilir. Bu yüzden merkez-çevre ilişkileri denildiğinde Fransa da iller ve bölgeler üzerindeki merkezi kontrolün gevşetilmesi akla gelirken Almanya da federal yönetimin landerlar üzerindeki yetkilerinin demokratik olup olmamaması ve landerlardaki katılımın daha da artarak etkinlik kazanması anlamına gelmektedir (Gunlicks, 1984: 323). Ayrıca merkez-çevre ayrımında ölçeğin iyi belirlenmesi gerekmektedir. Çünkü büyük ölçekte çevre konumunda olan birimler daha küçük bir ölçekte merkez konumunda olabilirler.

Daha da fazlası merkez-çevre ilişkileri genellikle coğrafi –idari ekseninde algılanmasına rağmen ekonomik, kültürel, siyasal, tarihsel ve etnik eksenlerde de tanımlanabilir. Böyle bir durumda bir ekseninde merkez olan diğer ekseninde çevre olabilir ki bu durumda ortaya karmaşık bir görüntü çıkar. Bu çalışmada merkez-çevre ilişkileri idari anlamda genellikle yetkilerin yönetim kademeleri arasında coğrafi ekseninde paylaşılması veya yönetim kademeleri arasındaki hiyerarşik ilişkileri anlatan boyutuyla ele alınmasına rağmen konunun ekonomik, kültürel, etnik ve siyasi boyutları da gözardı edilmemiştir. Çünkü bu boyutlar yoksayıldığında resmin bütünü görmek zorlaştığı gibi bazı örnek ülkelerin durumunu anlamak güçleşir. Mesela bu ilişkilerin etnik farklılıklar üzerine inşa edildiği Belçika örneği açıklanamaz. Merkez-çevre ilişkileri modern Almanya örneğinde mali ekseninde yürümektedir. İspanya örneğinde olduğu gibi bazı durumlarda ise birkaç boyut aynı anda etkili olabilir. (Meny & Wright, 1985:2). Özetle merkez-çevre ilişkileri farklı yönetim gelenekleri içinde farklı anlamlar içermesine rağmen, genellikle üniter ve federal yapı arasındaki farklılıkların açıklanması için kullanılır (Gunlicks, 1984: 323).

Merkez-çevre ilişkileri tarihsel gelişimi içerisinde farklı evreler geçirmiştir ve günümüzde geçerli olan merkez ve çevre kavramları Elazar'a göre ortaçağ Avrupasında monarşilerin erken dönemlerinde belirmeye başlamış ve devrime kadar olan zaman diliminde bugünküne yakın bir çerçeve kazanmıştır. Mesela Fransa' da iktidarın tek merkezde bulunmasına dair anlayışın geçerliliği yaygın kabul görmeye başlamıştı

(Elazar,1995: 8). Ama yine de merkeziyetçi yönetim günümüzdekine benzer kurumlara Fransız Devrimi sonrasında kavuşmuştur.

Fransız Devrimi öncesinde devlet sadece merkezde vardı ve bütün ülke dahilinde bütün yetkilerini kullanmak gibi bir önceliği yoktu. Devletin öncelikli görevleri ülkenin sınırlarının yabancı ülkelerin işgallerine karşı korunması, yönetimle ilgili istisnalara rağmen genel kuralların oluşturulması ve devlet işlerini yürütmek için gerekli olan mali kaynakların temin edilmesiydi. Gerçi bütün ülkeye hakim olan bir monark vardı ama monarkın bu gücü çevrede pek hissedilmezdi ve buralarda işler aile merkezli topluluk esasında işliyordu (Obinger, 1998: 245) ve zaten monark da vatandaş ve ara yönetim kademeleriyle muhatap olmak konusunda pek istekli sayılmazdı. Ama Fransız Devrimi ile devlet tek ülke, tek millet, tek maliye, tek ordu ve ortak kamu yararı üzerinden tanımlanmaya başlayarak devrim öncesi dönemde kabul gören farklılıkları ve devlet sınırları içinde farklı küçük egemenlik alanları varlıklarına son vermiştir (Poggi, 1991: 96). Yani devrim öncesindeki devlet merkezdeki devletti. Bu şekliyle devlet daha çok merkezde var olan ve çevredeki alt kademe faaliyetlere pek dahil olmadığı gibi çevre yönetimleri de merkezin otoritesini kabul ettikten sonra kendi özgün yapılarını sürdürüyorlardı. Yani devrim öncesinde sözkonusu olan devlet merkezdeki devletti merkezi devlet değildi. Bir geçiş süreci olan bu devlette uluslararası ilişkiler tek odaktan yönlendirilmekte, vergi ve gümrük tarifeleri tek ölçekte belirlenmekte ve aynı karargahtan yönetilen tek ordu sözkonusuydu ama çevrede hala işler farklı şekilde yürütülmekte ve buralarda etkin olan yerel elitler mevcuttur. Oysa devrim ile artık ülke devletin yetkileri kullandığı alandır. Yani devletin egemenliği altında olan toprak parçasıdır ve herhangi kademedeki farklı egemenliğe müsaade edilmesi sözkonusu değildir (Rose,1985: 15).

Monarşi döneminde merkeziyetçi formal yapıya rağmen fiiliyatta mevcut olan merkez ve çevre bürokrasisinden oluşan ikili bir yapının birlikte işlemesiydi. Yapılar gibi faaliyetler de ikili ölçekte tasnif edilmişti ve merkez daha çok üst derece işlerle uğraşırken çevreye daha alt derece işler kalmıştı. Diplomasi, ülkenin güvenliği ve hukuk gibi alanlar üst dereceli faaliyetler içerisinde yer alırken, sanayileşme ile ortaya çıkan ve vatandaşları doğrudan ilgilendiren işler angarya işler olarak çevre bürokrasisine bırakılmıştı. Ama bu işler tamamen birbirinden ayrı değildi ve farklı kademelerde ama

birarada yürütülmesi gerekiyordu. Yerel bürokrasi alt derece işleri yaparken merkezi temayülleri tamamen gözardı ederek özgün bir tarzda yapamazdı, aksine bu faaliyetleri merkezin temayüllerine uyumlu olarak yapardı. Diğer yandan merkez bu görüntüdeki uyuma rağmen faaliyetlerin esasında merkezin temayülleri doğrultusunda düzenlenmesini sağlamak için çevreye bir yandan fazla baskı yapamıyordu. Çünkü çevre bürokrasisi ile işbirliği yapmadan merkezin otoritesi çevrede etkin kılınamazdı ve çevre bürokrasi üzerinde daha fazla nüfuz kullanması halinde bu işbirliğini sürdürmek mümkün olmayabilirdi. Diğer yandan çevre birimlere atadığı yüksek memurlar (intendant) aracılığıyla hem çevreyi denetim altında tutmaya çalışıyor, hem de bunların yetki alanlarını genişleterek çevre birimlerin etki alanlarını daraltmaya çalışıyordu (Cobban, 1943:24).

Modern iletişim araçlarının gelişmesi ve devletin halka refah hizmetleri sunmaya başlamasıyla merkezi yönetimi tedirgin eden bu ikili yapının devam etmesi anlamsızlaştı ve daha Fransız Devriminden önce posta hizmetleri ile yönetimin tekli yapıda merkezileşmesi başlamış oldu. Yani merkez ve çevre arasındaki gevşek bağlar daha sıkılaşıyor ikili yapıyı aşındırmaya başladı. Ayrıca bazı ülkelerde merkezi yönetim demiryolu yapılması sorumluluğunu da üstlendi. Yani merkezi yönetim daha önce ikili yapıda daha alt derece olarak çevreye bırakılan faaliyetlerin üstlenerek ikili yapının aşındırmaya başlamıştır. Bu faaliyetler sonraları daha düzenli bir hal alarak refah devleti anlayışını doğuracaktır ki Fransa gibi üniter devlet yapılarına sahip ülkelerde daha başarılı olduğu kabul görmektedir (Chevallier, 1996: 67). Yani monarşi döneminde devlet sadece bazı üst faaliyetleri yürütürken artık günlük hayat için gerekli bütün hizmetler sunmaya başlamıştır (Kirlin,1996: 161). Devletin vatandaşların günlük hayatlarına yönelik hizmetler sunmasıyla birlikte Weber' in ileri sürdüğü gibi devletin hayatın her alanına nüfuz etmeye başlamıştı.

Tek yapılı merkezi devlet yani üniter devlet bütün asli hizmetleri tüm ülke çapında sunuyordu. Bu eğitim alanında çok açık görülebilirdi. Eğitim artık her yerel topluluğun kendi içinde yürüttüğü bir faaliyet olmaktan çıkmıştı. Merkezi devlet eğitimin içeriğini ve süresini belirliyor, hatta program hazırlayıp bunu uygulayacak öğretmenler göndererek sürecin bütün aşamalarını yönlendiriyordu. Eğitim tek resmi dil üzerinden yapılarak toplulukların özgün dilleri zaman içerisinde eritilerek toplum resmi dil

etrafında homojenleştirilerek merkeziyetçi devletin uyumlu işleğeceği uygun zemin oluşturuluyordu (Brubaker,1992: 5-7). Devletin eğitim ve sağlık hizmetleriyle toplumun her alanına nüfuz etmesi kamu harcamalarına da yansımıştır. Monarşi döneminde sadece savaş, diplomasi ve hukuk gibi üst faaliyetleri yürütürken harcamalar büyük oranda merkez için yapılırken artık ülke çapında sunulan eğitim, sosyal hizmetler, sağlık ve ulaşım gibi hizmetler için yapılan harcamaların oranı oldukça artmaya başlamıştı. Bu harcamalar özellikle eğitimin zorunlu olması ve yaygın sağlık hizmetlerinin sunulmaya başlanmasıyla ciddi oranda artmıştır. (Rose, 1985: 18). Bu artan masrafların karşılanması mutlakiyetçi rejim döneminde olduğu gibi burjuvaziden alınan bağışlar, asalet makamlarının satışa çıkarılması veya sömürgecilik yoluyla elde edilen kaynaklarla karşılanması artık imkanlar dahilinde değildi ve merkezileşmeyi hızlandıracak yeni bir yapı daha ortaya çıkıyordu; merkezi maliye kurumu aracılığıyla vatandaşların gelir ve harcamalarından ülke çapında toplanan vergiler (Poggi,1991: 99).

Üniter yapı belirginleştikçe merkez ve çevre arasında etkin işbirliği önem kazanıyordu, her ne kadar stratejiler merkezde belirlense ve kararlar merkezde alınsa bile nihai hizmet taşra görevlileri tarafından verildiği için merkezin kararlarının başarılı uygulanması için taşra görevlilerinin yeterli olması gerekiyordu. Yani artık ikili dönemden farklı olarak merkez çevreyi daha sıkı denetlemek ve yönlendirmek durumundaydı. Çünkü başarı ve başarısızlığın birincil muhatabı olarak merkezi bakanlıklar görülürken çevre birimler sadece alınan kararların uygulayıcısı olarak görülüyordu ve başarısızlıklarını kolayca merkeze tahvil edebiliyorlardı. Bu durum merkezi çevre üzerindeki denetimleri daha yoğunlaştırmaya ve çevrede daha aktif olmaya zorluyordu ki bunun sonucunda valilik kurumu ihdas edilerek böylece çevre ile merkez arasında kesintisiz bir yürütme kanalı kurulmuş oluyordu (Rose, 1985: 19).

Ayrıca posta ve telefon gibi iletişim, demiryolu ve karayolu gibi ulaşım, gaz ve elektrik gibi enerji temini yönündeki hizmetlerinin son kullanıcısı genellikle bireyler olduğu için bu hizmetlerin ülke çapında sunulması gerekiyordu ki bunun sonucunda merkezi sistem zorunluluk haline gelmişti. Artık yerel olarak yürütülen hizmetler madencilik ve gemi yapımı gibi birkaç alana inmişti ve hizmetlerde merkeziyetçilik kaçınılmaz bir noktaya varmıştı. Buna ilaveten hizmetlerin alıcısı bireyler olduğu zaman hizmetlerin sunulmasında önceliğin belirlenmesinde nüfus yoğunluğu önemli bir faktör haline

geliyordu. Dolayısıyla ikili yapı döneminde faaliyetlerin odağı olan Londra, Paris ve Roma gibi merkezler hizmetlerin vatandaş bazında sunulduğu yeni dönemde hizmetlerin odağı olamazdı çünkü Paris toplam nüfusun % 16 sına Londra %12 sine ve Roma civarıyla birlikte sadece nüfusun %8ini kapsıyordu. Hatta bu şehirlerdeki görevlilerin bile büyük bir kısmı merkeze ait teşkilatlardan çok merkezi teşkilatlar için çalışıyordu (Rose, 1985:20).

20 yüzyıldaki gelişmeler artık merkez ve çevrede birbirinden ayrı varlıklarını sürdürebilen çok başlı ve yarı egemen yapılara imkan vermiyordu (Poggi,1991: 92). Hizmet ve kaynaklarının daha büyük kısmı daha önce çevre birimler tarafından yürütülen alt derece olarak görülen vatandaşın günlük ihtiyaçlarına yönelik faaliyetlere gidiyordu. Aynı şekilde çevre birimler artık günlük faaliyetleri kendilerine ait hizmet alanı olarak görmüyorlardı çünkü bu hizmetlerin masrafı merkez tarafından karşılanıyor ve hizmetlerin genel çerçevesi merkez tarafından çiziliyordu. Bu noktada merkez-çevre arasında dikey ilişkiler kaçınılmaz bir hale geliyordu (Rose, 1985: 21).

Fransız Devrimi ile merkeziyetçilik devlet örgütlenmesi için en ideal model olarak algılanmaya başlanmıştır. Ama bu her ülke için geçerli olamazdı, çünkü merkeziyetçiliğin tesis edilebilmesi için merkezileşmenin nüvesinin belli bir oranda gelişmiş olması gerekiyordu. Bu şartın belli oranlarda gerçekleştiği ülkeler vardı ki buralarda yarı üniter model doğmuştur. Ama Ortaçağdan beri bağımsız prenslik ve şehir devletlerinin yönetim odağı Almanya gibi ülkelerde şartın gerçekleşme imkanı zordu ve bu ülkeler merkeziyetçilik anlayışından etkilenmiş olsalar bile Fransız üniter devlet anlayışının aksine federal yönetim modeline ev sahipliği yapmışlardır.

Üniter ve federal yönetim modellerin ortaya çıkışının tarihi bir arka planı vardır. Milliyetçiliğin devletin kurucu ideolojisi olarak ortaya çıktığı Fransız Devrimi döneminde, bütün farklılıklardan arındırılmış ve aynı yasalara tabi eşit bireylerden müteşekkil millet kavramına geçerlilik kazandığı (Kaiser,1979: 213) ve bu doğrultuda kurumsallaşmayı gerçekleştirebilen ülkeler için üniterizm oldukça uygundu. Halbuki, Almanya örneğinde olduğu gibi, aynı ülkenin sınırları içinde tarihsel ve kültürel yönetim farklarını barındıran prensliklerin varlığını koruduğu ve milletin hala etnik ve kültürel değerler ekseninde tanımlandığı ülkelerde (Brubaker,1992: 5) federalizm daha uygun idari mekanizmalar sunmaktaydı ki modern devlet oluşumu

öncesindeki farklılıklar, bütünlük içinde ancak bu şekilde devam ettirilebilirdi. Başka bir anlatımla federalizm aygıtları ile farklılıklar korunarak birliktelik sağlanmıştır. Fakat buradaki birlik *standestaat* (şehir devleti) dönemi birlikteliği ile karşılaştırılamayacak kadar nüfuz edici ve bağlayıcıydı. İmparatorluk döneminde bazen taşra prenslikleri tarihi kökleri olan nerdeyse tamamen farklı denecek kadar değişik yönetim geleneğine, yasalara ve kamu yararına sahip olabiliyordu ve bazen bu serbestlikler merkezi yönetim ile yapılan anlaşmalar üzerine kurulu oluyordu (Poggi, 1991: 79). Oysa modern devlet anlayışında federal yönetimlerde bile ulusal yarardan farklı yarar anlayışı kabul edilemez.

1.3. Yönetim Modelleri

Fransız Devrimi ile merkezîyetçiliğin ana akım olarak ortaya çıkmasından sonra merkezîyetçiliğin yeşermesi için gerekli şartlara sahip olup olmaması sonucunda şekillenen devletin ülke üzerindeki egemenliği kullanma tarzına ve idari yapılarına göre 4 model belirmiştir;

1- Üniter Yönetim Modeli (Fransa): Fransız Devriminden beri bütün Avrupa yönetimlerini belli bir oranda etkileyen sınırları kesin olarak belirlenmiş bir ülke ve merkezdeki tek egemen devlet anlayışı üzerine inşa edilen bu modelin en belirgin özelliği yukarıdan aşağıya hiyerarşi ilkesi üzerine inşa edilen idari yapı ve ülkenin tamamında uygulanan tektip yasalarıdır (Axtman,2004: 259).

2- Federal Yönetim Modeli(Almanya) : Kurucu irade sahibi üyelerin yetkilerinin belli bir kısmını ortak üst merkeze vermelerine rağmen kendilerinde birer alt merkez olarak kaldıkları federal yönetim modelidir. Eğer ülkenin tamamını bağlayan yasalara rağmen ülkenin belli kısımlarında uygulanan farklılaşmış ikinci bir yasa varsa o zaman federal yönetim modeli söz konusudur (Börzel, 2005: 248).

3- Konfederal Yönetim Modeli: bu modelde ortaya çıkan devlet ise kendi iradeleriyle bir araya gelen ve belli konularda yetkiyi üst bir makama veren, ama kendi kararlarını kendi verme hakkını yani egemenliklerini koruyan yönetimlerin bir araya gelerek oluşturduğu modeldir. Montesquieu'nun bu modeli federal cumhuriyet olarak adlandırmasına rağmen kurucu üyelerin egemenliklerini korumasının asıl durum olduğu ve sadece belli konularda ortak egemenlik oluşturdukları bu durum konfederasyondur.

(Treisman, 2001: 9). Günümüzde devlet bağlamında örneğine pek rastlanmayan bu modele çalışma boyunca genellikle atıf yapılmayacaktır.

4-Çok Kademeli Yönetim Modeli: Aslında özgün bir model olarak ortaya çıkmaktan çok merkeziyetçi modelin farklılaşan toplumsal taleplere cevap vermek için benimsediği yeni uygulamalar sonucunda ortaya çıkan ve hem üniterizm hem federalizme benzer yapılar barındıran bir yapıdır ve bu yeni model yarı üniter veya yarı federal olarak adlandırılabilir (Watts, 2007:201).

Yalnız şunu unutmamak gerekir ki devletin vatandaşın günlük ihtiyaçlarına yönelik hizmetleri sunduğu bu dönemde, bütün yönetim modelleri eski döneme göre daha merkezileşmiş bir yapıdadır. Fakat tam anlamıyla merkeziyetçi veya ademi merkeziyetçi bir devletten bahsetmek faraziyedir. Gerçekte varolan ise her iki yaklaşımdan farklı unsurları barındıran yönetimlerdir. Ve bir devletin merkeziyetçi olup olmadığına karar verilirken her iki farklı unsurdan ne kadar öge barındırdığına, merkezin hükmettiği alanın genişliğine ve merkezlerin sayısına bakılır (Gunlicks,1984: 324).

Modern yönetim modellerinde bir ülke ancak bir siyasal iktidarın faaliyet alanı olabilir. Oysa *standestaat* (şehir devleti) ve mutlakiyetçi yönetim döneminde, parçalı egemenlik yapısı mümkündü ve aynı ülke içinde farklı yasal geleneklerden beslenen farklı egemenlik alanları ve bu egemenlikleri kullanan farklı kurumlar birarada varlığını sürdürebilirdi. Modern yönetim modelleri bu farklı ve bazen kesişen egemenlik alanlarını yönetim çatısı altına almaya çalışmıştır ki bu çatı altındaki bütün yapıları kuşatan nihai egemenlik devletidir. (Axtmann, 2004: 259). Her ne kadar üniter yönetim taraftarları federal yönetimlerdeki çok merkezliliğin nihai egemenlik yapısından çok *standestaat* döneminin parçalı egemenlik yapısını çağırıştırdığını iddia etseler de federal yönetimlerin bütün ülkeyi kuşatan tek anayasası vardır, farklılaşma daha spesifik alanlarda o alanı bağlayıcı niteliktedir ve federal iradeye rağmen oluşmamıştır. Federal yönetimlerde yan yana farklı merkezler mevcuttur ama bunların dışında federe devletlerin dışında kalan ve hepsini kapsayan kuşatıcı bir federal yönetim mevcuttur ki zaten modern devletler devlet kademesinin üstünde veya altında herhangi bir egemenlik odağının varlığını kabullenmezler (Keating, 1998: 217).

Fransız Devrimi sonrasında merkeziyetçiliğin yönetimde hakim kavram olarak gündeme gelmesinden sonra merkeziyetçilik karşısındaki konumlarına göre iki model özellikle ön plana çıkmaktadır bunlar üniter ve federal yönetim modelidir ve aşağıda daha detaylı olarak anlatılacaktır

1.4.Üniter Devlet Modeli : Bir Fransız İcadı Olarak Üniter Devletin Doğuşu

1.4.1. Monarşi Dönemi ve Merkezileşme Yönünde İlk Kurumsal Adımlar

Üniter devlet bir Fransız icadıdır fakat tamamen devrim sonrası yeni rejimin bir ürünü olarak görülürse bu yapının pek çok yanının anlaşılması zorlaşır. Tocqueville'e göre Fransız yönetim anlayışında mündemiç olan merkeziyetçi damar devrimin sonucu olmaktan çok devrimden çok önce var olan bir yaklaşımdır (Nelson,1975: 25). Fransız merkezileşmesi eski rejim döneminde başlamıştı ve kurumsal anlamda belli bir noktaya varmıştı ama bu merkezileşme bugünkü anlamda oldukça eksik bir merkezileşmedir. Çünkü yapının parçaları birbirine oldukça zayıf bağlarla bağlı sistemsiz bir bütünlük arz etmekteydi. İdari yapı çok kademeliydi ve birlik sadece Krallığın tekliği ekseninde sağlanmaktaydı ama bu noktada bile imtiyazlı ve geleneksel otonomi sahibi şehirler serbestilerinin önemli bir kısmını koruyarak birlik içinde yer almaktaydılar. Yani monarşinin merkezileşme çabalarına rağmen idari örgütlenmede standart yapılanma yoktu ve genel görünüm parçalı ve düzensiz bir yapı göstermekteydi ki bu yapıyı Mirabeau *birleşmemiş halkların kurumlaşmamış birliği* olarak tanımlarken Abbe Sieyes fiili karmaşa, anarşi durumu olarak nitelemekteydi (Nalbant, 1997: 72). Zaten üniter devletin amacı ülke içindeki toplumsal farklılıkları besleyen ayırım noktalarını ortadan kaldırarak yasalar önünde eşit bireylerden müteşekkil bütünlük ve düzenlilik üzerine kurulu bir idari yapı tesis etmektir (Maletz, 2003: 31). Bu yapının en küçük birimlere ulaşabilecek kadar iyi tasarlanmış ve büyük parçalara nüfuz edebilecek kadar güçlü olması tasavvur ediliyordu ki bu eski döneme ait feodal-parçalı yapıları ortadan kaldırmak isteyen jakobenlere ideal imkanlar sunmaktaydı. Çünkü bu modelde tek idari merkez olacaktı ve diğer idari birimler bir parçanın bütünleri ya da merkezin uzantıları olacaktı ki daha sonra '*Paris, Fransa'nın kalbi ve aklısıdır*' şeklinde deyimleşecek olan bu yapı sonucunda bütün Fransa'da hakim olan devasa bir yönetim mekanizması doğacaktı (Young, 1898: 29).

Monarşi döneminde kurumsal merkezileşme yönünde önemli ilerlemeler kaydedildi. Yönetimi ıslah ederek standart bir yapı kazandırmak için bakanlıklar ve devlet sekreterlikleri tesis edildi ama bu yapılar taşrada oluşturulamadı çünkü taşrada kökleri Roma İmparatorluğu'na kadar uzanan tarihi yapılar, feodal bölümlenmeler etkili bir şekilde varlıklarını korumaya devam ediyorlardı. Dolayısıyla bu merkezileşmiş yapının yanında imtiyazları olan çevre yapılar ve otonomi sahibi fakat kendi meclislerini seçme hakları kaldırılmış olan serbest şehirler varlıklarını devrime kadar sürdürdüler. Bu ikili yapıya rağmen monarşi döneminde yakın çevrenin feodal dönemden kaynaklanan otonomileri zayıflatılmış ve monarşinin *intendantları* ile çevrede nüfuz tesis edilmeye başlanmıştı ki artık merkez çözüm kaynağı olarak görülüyordu ama merkezi kurumların standart taşra yapılanmalarından bahsedilmesi için erkendi. Yani merkezîyetçi yaklaşım kurumsallaşmaya başlamıştı ama bugünküne yakın ve standart yapılara devrim sonrası Napolyon döneminde kavuşmuştur (Spitzer, 1965: 371).

Devrim öncesi Fransız idari yapısı monarşi ve feodal yönetim yapılarını bir arada barındırıyordu. İki farklı yönetim kategorisinin iç içe geçmiş yapısına rağmen bu mekanizmanın en nüfuzlu unsuru mutlak monarşinin temsilcisi konumundaki valilerdi. Merkez-çevre ilişkilerinin düzenlenmesinde en önemli rol valilerindi, vali merkezin çevredeki temsilcisi ve çevrenin en yüksek görevlisiydi. Günümüzdeki valilik sisteminin kaynağı olan ve Kral tarafından atanan valiler doğrudan Krala bağlı olarak görev yapıyorlardı. Taşra yönetiminin bütün yetkileri Kralın temsilcisi olan valilerde toplanmıştı ama valilerin yetkilerinin sadece taşra ile sınırlı olduğunu düşünmek Fransız merkezîyetçi yönetim yapısının şekillenmesinde valilik makamının etkisinin anlaşılmasını zorlaştırabilir. Monarşi döneminde merkezîyetçilik yönündeki en kaydadeğer kurum Kralın istişare kurulu konumunda olan ve valilerden oluşan Kraliyet Konseyidir (Maletz, 2003: 28).

Eski rejimin geleneksel idari bölümlenmesi eyalet (province), memleket (pays) ve belediye şeklindeydi ve monarşinin merkezileşmesi sürecinde bu birimlerde muhalefete sebep olacak çok derin düzenlemelerden kaçınılmıştır. Bu kadar farklı birimin aynı yapı içinde bir arada barınabilmesi idarenin tam anlamıyla bütüncül sistematik bir yapıya sahip olmasını engellemese bile yavaşlatıyordu. Yani bu tarihi yapılar monarşi merkezileşmesi döneminde genel yapının baskın öğeleri olmaktan uzaklaşmış olsalar

bile sistemin çeperlerinde kendi özgün konumlarını ve sosyal ağlarını devam ettirecek yer bulabildikleri için, sözkonusu olan hala parçalı bir yapıydı (Kaiser, 1979: 207). Fakat modern anlamıyla merkeziyetçi bir yönetimde bu yapıların sürdürülmesi imkansız denecek kadar zordu çünkü bunların farklı hukuki düzenleri hatta Bröton, Provens gibi etnik aidiyetleri vardı. Ancak hem eski rejimin gevşek yapısı içinde bu yapıların farklılık ve imtiyazları idari bölümlenme açısından bir zaaf olarak görülmüyordu hem de merkezi faaliyetler merkezin ayrıcalıklı yüksek memurları (intendant) üzerinden yürütülerek bu yapılar zamanla idari mekanizmanın dışına itiliyordu (Cobban, 1943: 24).

Merkezileşme ile en çok elde edilmek istenen sonuç ise iç içe geçmiş farklı yapılara son verilerek daha sade ve standart bir yapının oluşturulması ve bu yapının tarihi imtiyazlardan arındırılmış eşit bireylerden müteşekkil vatandaşlar üzerine kurulmuş olmasıydı (Kaiser, 1979: 213). Yerel şartlardan kaynaklanan farklılıklar ve eski rejimin parçalı idari yapısı terk edilerek eşit vatandaşlar üzerine kurulu bütüncül ve merkezi bir yapı kurulmak istenmiştir devrimle. Yani üniter model ekseninde oluşan yeni idari birimler, etnik kültürel özgünlükler üzerine inşa edilmiş sosyal kademe olmak yerine merkezi yönetim hizmet çevresi şeklinde idari bir kademe olarak tasarlanmıştı ve eski rejimde olduğu gibi içiçe geçmiş farklı kültürel aidiyetler ve idari bölümlenmeler yerine eşit vatandaşlardan müteşekkil tek ve standart bir idari bölümlenme amaçlanmıştı.

Fransız yönetim modelinin temelinde, Napolyon merkezileşmesinin ürünü olan kurumlar bulunmaktadır (Greilsammer, 1975: 90). Bu anlayışın temel ilkesi her hangi bir kompartmanlaşmaya / farklılaşmaya müsaade etmeyen tek merkezli yönetim yapısıdır ve bu ilke ilk kez 1791 Fransız anayasasında ‘ *ülke tek ve bölünmezdir*’ şeklinde yer almıştır. Üniter devletin üzerine inşa edildiği en önemli prensip egemenliğin tekliği ve bölünmezliğidir ve bununla kastedilen, egemenliğin kaynağının diğer bütün aidiyetleri yoksayılan eşit bireylerden müteşekkil ulusa ait olması ve ulusaltı kademelerin, egemenliğin kullanılması sürecinde hiçbir hakka sahip olmamasıdır. Yani ulusaltı kültürel ve etnik aidiyetlerin bir geçerliliği olmadığı gibi bu aidiyetler temelinde oluşmuş ulusaltı kademelerinde yönetim şemasında herhangi bir yeri yoktu. Yasama, yürütme ve yargı yetkilerinin kullanılması merkezi yönetime aittir ve ulusaltı yönetim kademelerinin bu yetkiler üzerinde hiçbir talebi olamaz

(Nalbant,1997: 65) Bu yetkilerin sadece merkeze ait olması vatandaşlarla devlet arasındaki ara kademelerinin yönetim şeması dışında kalması ve yetkilerin tek sahibi olan merkezi devletin vatandaşlarla aracı olmaksızın doğrudan muhatap olması anlamına gelmektedir (Brubaker, 1992: 35). Alt yönetim kademelerinin herhangi bir yetki kullanabilmeleri ancak merkezi yönetimin yetki devretmesi ile mümkün olabilir ve yetkiler ancak merkezin öngördüğü standartlarda kullanılabilir.

Fransız düşüncesinde egemenliğin bölünmezliği fikrinin sadece idari düzlemde geçerli olduğunu düşünmek yanıltıcıdır çünkü bu düşüncenin entellektüel kökleri de oldukça güçlüdür. Tocqueville gibi liberal fikirlere sempati besleyen düşünürler bile ABD’ de egemenliğin merkez ile eyaletler arasında bölünmesine çok olumlu bakarken, Fransa’ da egemenliğin bölünmesinin Fransa’nın mevcut idari sorunlarını aşmasına yardımcı olamayacağını iddia etmiştir. Çünkü Amerika’ da, egemenliğin paylaşılması yönünde talebi olan ve kendilerine ayrı bir varlık atfeden Fransız aristokrasi ve kilisesi gibi kurumların nüfuzu söz konusu değildir (Maletz, 2003: 31). Krallık döneminde egemenliğin bölünmezliği Kralın teklifi anlayışı ile vücut bulmuş olmasına rağmen ülkede sosyal ve coğrafi eksende tabakaların varlığı inkar edilemeyecek kadar aşıkardı. Devrim sonrasında toplumsal birliği sağlama amacıyla olan idareciler, bu ideallerini egemenliğin teklifi ve bölünmezliği ilkesi üzerinden ve özellikle monarşi ve kiliseye olan bağlılıkları yüzünden yeni yönetimin oluşumu önünde bir engel olarak algılanan ruhban ve aristokrat sınıf (Meadwell, 1991: 404) dışında kalan toplumun genelinden teşekkül eden ve *üçüncü sınıf* olarak adlandırılan grubun standartlarında inşa edecektir. Merkeziyetçi yönetim ancak kültürel ve etnik aidiyetlerden arındırılmış eşit kabul edilen bireylerden müteşekkil toplumlarda işleyebilir. Dolayısıyla Fransa’ da ruhban ve aristokratların imtiyazları ilga edildikten sonra üçüncü sınıf ekseninde eşit bireylerden oluşan homojen bir toplum oluşturma projesine başlanmıştır. Yeni meclisin adı Ulusal Meclis olmuştur ve eski meclisin oluşumuna esas teşkil eden tabakalar yaklaşımı terk edilmiştir, çünkü Meclis her tabakanın temsil edildiği ulusun vücut bulmuş hali olarak görülmektedir (Woloch, 1994: 7 ; Nelson,1974: 26).

Fransız merkeziyetçiliğini sadece idari kavramlarla düşünmek yanıltıcı olabilir. Bu merkeziyetçiliği besleyen birkaç damar vardır ve onlardan biri de söz konusu ulusun bile devlet tarafından tasavvur edilip bu tasavvur etrafında şekillendirilmiş olmasıdır.

(Young, 1898: 25). Fransa'yı Almanya, İtalya, İspanya ve pek çok Avrupa ülkesinden ayıran özellik Fransız devleti Fransız halkından önce vardı ve dahası Fransız halkına Fransız devleti müşahhas bir anlam kattı demek yanlış değildir. Fransa 11 yüzyılda bugünkü Ile de France bölgesinden ibaretti fakat ilerleyen yüzyıllarda yeni topraklar fethedildi ve merkeze ilhak edildi. Lonquedoc 13 yüzyılda, Brittany 16 yyde, Franche-Comte, Alsas ve Flanders'ın bazı kısımları ve Pirene 17. yüzyılda, Lorraine, Korsika, Komtat-Veneassin 18. yüzyılda, Savoy ve Nice ise 19 yüzyılda Fransa topraklarının bir parçası haline gelmiştir. İdari olarak merkeze bağlanmalarına rağmen bu topraklardaki halkların merkezle bütünleşmesi oldukça yavaş olmuştur. Modern dönemlerde ulusu tanımlamak için kullanılan gönüllü birliktelik ve ortak tarihi ve kültürel bağ kriterlerini 1870 lere kadar Fransa'ya uygulamak kolay değildi. Fransızca Fransız topraklarında yaşayan insanların yarısı için yabancı dildi ve böyle bir durumda Fransa'da yönetimin merkezîyetçi olması ve belli değerlerin merkezden empoze edilmesi anlaşılabilir bir şeydir (Hansen, 1984: 143).

Fransa'da devrim öncesinde de yönetim modeli ile ilgili tartışmalar vardı ve federal yönetim en ileri yönetim modeli olarak algılanıyordu ve Amerikan yönetiminin federal yapısı bu tez taraftarlarına önemli bir dayanak sunuyordu. Fakat Amerika daha önce bağımsız olan cumhuriyetlerin bir araya gelmesiyle inşa edilmişti oysa devrim öncesi Fransız monarşisi merkezîyetçilik yönünde önemli ilerlemeler kaydetmişti ve federal bir yapıya dönüş gelinen noktadan geri gidilmesi olacağı gibi etnik ve eski rejim imtiyazları ekseninde ayrışmaların önünün açılması olacaktı. Oysa bu imtiyaz ve farklılık eksenindeki sistem Abbe Sieyes' in dile getirdiği gibi bir karmaşa, anarşi durumu olarak görülmekteydi ve yeni sistemin tek ve bölünmezlik ilkeleri temelinde yükselmesinin zorunluluğu vurgulanmış ve Fransa'nın artık bir eyaletler topluluğu olamayacağı konusunda ortak kanaat oluşmuştu, aslolan teklikti, farklı bileşenlerin bir araya geldiği bir yapı değil. Amerika örneğinden etkilenerek federal yapı önerileri olmasına rağmen genel kanaat federalizmin reddiyesi yönünde oluşmuştu. Bu tartışmalar 25 Eylül 1792 tarihli beyanname ile '*Fransız cumhuriyeti tek ve bölünmezdir*' şeklinde yasalaşmasıyla üniter devlet lehinde sonuçlanmış ve yaklaşık 200 yıl bir daha ciddi olarak gündeme gelmemiştir (Loughlin, 2001: 36).

Devrim sonrası dönemde üniter anlayış bağlamında ülkenin idari bölümlere ayrılması ayrı bir anlam ve önem kazanmıştır. Çünkü üniter yapı temelinde idari bölümlenme problemleri bir alan teşkil ediyordu ve bunun nasıl çözümleneceği merak konusuydu. İdari örgütlenme bölgeler ekseninde olmadı çünkü bölgelerin tarihi, etnik ve kültürel aidiyetleri temelinde oluşmuş eski rejime ait bir idari birim olduğu kanaati mevcuttu (Young, 1898: 24). Jakobenler, Brittany örneğinde olduğu gibi özellikle kültürel ve etnik farklılıklar etrafında şekillenmiş eyaletlerin merkeziyetçi yönetime muhalefet için doğal zemin olduğunun farkındaydılar (Meadwell, 1991: 403) ve yeni idari bölümlenme ile eski rejim elitlerine dayanak temin eden bazı kademeler ilga edilerek (Kaiser, 1979: 213) bu muhalefet odaklarının dağıtılması umuluyordu. Bölgelerin doğal, tarihi ve kültürel sınırları vardı, oysa üniter yapı ve homojen toplum anlamında bu farklılıklar kabul edilemezdi, dolayısıyla yeni bölümlenme ile bu farklılıklar yok sayılarak tamamen idari verimlilik üzerine kurularak devletin üniter temelleri sağlamlaştırılmalıydı. İşte bu noktada 8 Ocak 1790 tarihli kararname ile bu amaca ulaşılması yönünde çok ileri bir adım atıldı ve tarihi, kültürel, ekonomik ve etnik farklar gözetilmeksizin merkez tarafından tesis edilen ve bir bütünün parçaları olarak tanımlanan il bölümlenmesi yürürlüğe kondu.

Bu kararname ile bütün idari birimler aynı bütünün parçaları olarak kabul edildiği için eski rejimdeki bütün imtiyazlar kaldırılmıştır fakat eski rejimde özel statüsü olan Brittany ile Fransa Krallığı'na Alman Birliği'nden ayrılarak katılmış olan ve Alman Birliği'nde sahip olduğu senyörel hakları devam ettirme şartıyla Fransa'ya katılan Alsas gibi eyaletlerde üniter yönetime karşı muhalefet hareketleri ortaya çıkmıştır. Ama bu güçlü direnişe rağmen Brittany ve Alsas, merkezi yönetim anlayışı ekseninde illere bölünmüş ve 4 Ağustos 1789'da Brittany'nin feodal dönemden gelen hakları ilga edilmiştir ki bu merkeziyetçi yönetim önündeki son feodal engelin kalktığı tarihi göstermektedir. (Meadwell, 1991: 413). Bu noktada Alsas'ın konumu merkeziyetçi yönetim anlayışının farkını anlatmak açısından önemlidir. Şöyle ki merkeziyetçi yönetim yapısının olmadığı Alman Birliği içinde Alsas ayrılma hakkına sahipti ve bu hakkını kullanarak Almanya'dan ayrılmıştı fakat devrim sonrası üniter Fransa'da ayrıcalık ve imtiyazlar kaldırılarak homojen yapı benimsendiği için Alsas'ın ayrılma gibi belli imtiyazlarını koruma talebi reddedilerek illere bölünmüştür (Nalbant, 1997: 96).

1.4.2.Fransız Devrimi ve Üniter Yapının Kurumsallaşması

Devrim, Fransız siyasi hayatında pekçok şeyi değiştirmiş olmasına rağmen merkezi yönetim anlayışında devrim öncesi ve sonrasında derin bir devamlılık vardır. Monarşi dönemi devletin teklifi ve bölünmezliği anlayışına devrim sonrasında da sahip çıkılmıştır. Fransa'da Roma İmparatorluğu dönemine kadar uzanan farklı etnik aidiyetler ve farklı gelenekler üniter devlet anlayışı şemsiyesi altında birleştirilmeye çalışılmıştır ve bu amaçla yönetim kademelerinin imtiyazları kaldırılarak yönetimde üniter anlayışa geçilmesi için gereken radikal değişikliklerin yapılmasını konusunda tereddüt edilmemiştir. Bütün radikal çabalara rağmen köklü bir dönüşüm ancak 1870 de III. Cumhuriyet döneminde tamamlanmıştır denebilir ve bu döneme kadar monarşi, devrim ve Napolyon dönemi anlayışlarını yansıtan kurumlar farklı oranlarda varlıklarını devam ettirmişler hatta dönem dönem birbirlerine alternatif olmuşlardır (Loughlin, 2007: 35).

Devrim sonrasında seçikle oluşmuş yerel meclislerin merkezi yönetime karşı olumsuz bakışları sonucu merkezi yönetim planladığı merkeziyetçi uygulamaları istediği şekilde gerçekleştiremiyordu ve bu durum merkezi yönetim tarafından karmaşa olarak algılanıyordu ki Napolyon dönemi reformlarının birincil amacının bu idari karmaşaya son vermek olduğu söylenebilir. Bu doğrultuda, Napolyon döneminde ilk yapılan iş merkezin yerel birimler üzerindeki doğrudan kontrol mekanizmalarının kurulması ve idari mekanizmaların merkezi yapının vesayetinde bütünleştirilmesi olmuştur. Başka bir ifadeyle, devrim esnasında hakları uzun listeler oluşturan vatandaşlar artık yerel meclislere üye bile seçemeyecekti ve bu meclislerin üyeleri merkezi yönetim yetkilileri tarafından atanacaktı. Bu karar seçilmiş yerel meclisler uygulamasına bir tepkiydi, çünkü bu meclislerin idari karmaşa yarattığı yönünde güçlü bir kanaat vardı ki yönetmenin tek kişinin işi olduğu (Young, 1898: 33) şeklinde özetlenebilecek Napolyoncu yönetim anlayışı çerçevesi dahilinde bu anlaşılabilir bir durumdur. Napolyoncu merkezileşme taşra örgütlenmesini zincirleme ilişkisi dahilinde gerçekleştirilmiştir ve sürecin başarılı olmasında devrim süreci ve Napolyon döneminde tekamülünü tamamlayan bürokrasi sınıfının çok önemli katkıları olmuştur (Church, 1967: 59). Merkezin hedeflerini taşrada hayata geçiren Napolyon bürokrasisinin en asli unsuru 17 Şubat 1800 tarihli yasayla yeniden tesis edilen valilerdi ve bu modelde asıl

amaç merkezin aldığı kararların ve yapacağı uygulamaların çevrenin en uç noktalarına bile hızlı bir şekilde ulaşmasını sağlayacak kesintisiz bir yürütme kanalı kurulmasıydı. Yürütme faaliyetlerinin merkezi yapılar vesayetinde bir araya getirildiği bu yapıda katı hiyerarşi temelinde örgütlenmiş yürütme zinciri çok belirgindi ve bu hiyerarşik anlayış doğrultusunda devrim yönetiminin özel alanın uzantısı gördüğü belediyeler bile merkezi yönetime bağlanmıştı (Garner,1919: 19).

Merkeziyetçi yapılar hızla topluma nüfuz ederken ademi merkeziyetçiliğin taraftarları da vardı ama bu grupların dile getirdiği öneriler Tocqueville' in öne sürdüğü gibi köklü bir yönetim anlayışı olmaktan ziyade mutlakiyetçi rejime karşı bir tepkiydi. Ademi merkeziyetçi anlayışın Fransız yönetim geleneğinde zemin edinmesi oldukça zordu çünkü ademi merkeziyetçilik ile federalizm sıklıkla eş tutulmuştu ve Carl Burckhardt'a göre federalizm Cermenik bir düşüncedir ve Fransa başından beri federal düşüncenin muhalifi olmuştur. Ademi merkeziyetçilik etrafında şekillenen yapıların parçalı idari yapıları teşvik ettiği ve bütüncül üniter yapılara ulaşmayı engellediği düşünülmekte ve bu düşünceye karşı önyargı beslenmekteydi. Fransızların bu önyargılarının farkında olan Jakobenler merkeziyetçiliği vurgulayan bir egemenlik anlayışı benimsediler ve katı merkezileşme muhalifi bütün hareketleri federalizm taraftarlığı ile itham edip onları bastırma yoluna gittiler. (Nelson,1974: 7-18).

Fransa merkeziyetçi yönetim yönünde kurumsallaşmasını tamamlarken sadece çevrenin geleneksel dokusunu tahrip etmekle kalmamış daha sonra çevreyi kendi istekleri doğrultusunda yeniden şekillendirmiş ve merkezi yönetime mecederek kendi özgün yönetim modelini oluşturmuştur. Ama zamanla hem toplumdan yükselen muhalefet hem de yönetimin katılığını esnetmek amacıyla seçimle oluşan yerel meclisler yönetim şemasına yeniden eklenmiştir. Başlıca yönetim kademesi olarak il ve belediye üzerine kurulu bu yapı üzerinde farklı zamanlarda değişiklikler yapılmasına rağmen 1982 reformlarına kadar Fransa'nın yönetim yapısı olarak kalmıştır (Loughlin & Seiler, 2001:186).

1.4.3. Üniter Devletin Niteliği

Üniter devlet bir Fransız icadıdır fakat bunu tamamen devrimin bir ürünü olarak görmek yanılıcıdır. Çünkü Tocqueville'e göre Fransız yönetim anlayışında mündemiç olan merkeziyetçi damar devrim sonrasında ortaya çıkan bir yapı olmaktan çok kökleri

devrimden çok önce var olan bir temayüldür (Nelson, 1974: 25). Üniter yapılar şekillenmeye eski rejim döneminde başlamıştı ve kurumsal anlamda belli bir noktaya varmıştı, ama bu merkezileşme bugünkü anlamda oldukça eksik bir merkezileşme olduğu için yapının parçaları birbirine oldukça zayıf bağlarla bağlı systemsiz bir bütünlük arz etmekteydi (Loughlin, 2007: 34).

Devrim sonrası Fransasında şekillenmesini büyük oranda tamamlayarak kurumsallaşma sürecine giren üniter yönetim yapılarını en açıklayıcı kavram hiyerarşidir ve ordu örgütlenmesinde en ideal şekilde gerçekleşir. Bu modelde önce merkez tesis edilir ve bu merkez tek ve her kademeyi kuşatan bir yapıya sahiptir. Bu merkez yukarıdan aşağıya sürekli genişleyerek giden bir hiyerarşi piramidi oluşturur. Nihayetinde sıkı bağlarla birbirine bağlı (Blom-Hansen, 1999: 239) ve bütünleşen farklı bölümler olmasına rağmen bölümler arasında bir eşitlikten bahsetmek mümkün değildir, bölümler arasında ast üst ilişkisi vardır. Hizmetlerin sunumu sürecinde bir çeşitlenme olsa bile amaçlanan en küçük birimlere kadar uzanabilen ve en büyük yapılara nüfuz edebilen merkeziyetçi yapıdır (Rose, 1985: 23). Üniter devletlerde merkeziyetçi yapılara bu kadar vurgu yapılmasının belki de en önemli sebebi, üniter yapılar vasıtasıyla bütüncül ve bütün ülkeyi kapsayan mekanizmaların tesis edilmesiyle monarşi dönemine ait parçalı yapıların ve toplulukların farklılıklarının aynı potada eritilmesine imkan veriyor olmasıydı (Chevallier, 1995: 67).

Üniter devletlerde iktidar merkezi yönetime aittir, yani bütün idari yetkiler merkez-başkentte toplanır fakat merkezin ülkenin her köşesine tamamen nüfuz ettiği ve her faaliyeti merkezi teşkilatın personeliyle yürütmesi gibi saf üniterizm uygulamada ancak yüzölçümü küçük ülkelerde mümkün olabilir. Dolayısıyla merkezi yönetimin üniter ilkelerini zedeledikten çevreye yerel ihtiyaçların etkin bir şekilde karşılanabilmesi için bazı yetkileri aktarması gerekmektedir. Yani yetki hala merkezdedir ve çevredeki görevliler yetkilerin tek sahibi olan merkezin çevredeki vekilleridir. Merkezin mekanik aygıtı gibi çalışmakta olan çevredeki kurumlar egemen gücün kararlarını yürütmekte ve çevreden beklenen çalışmalarını merkezde alınan kararlar doğrultusunda yerine getirmeleridir ve merkez istediğinde bu birimler üzerinde değişiklik yapabilir, hatta ilga edebilir (Blom-Hansen, 1999: 238). Hobbes'un taraftar olduğu bu modelde yönetim bir vücut gibidir ve merkezi yönetim beyin iken, çevredeki görevliler ise el ve ayak gibidir

ve kendi başlarına harekete edemezler aksine beyinden gelen emir ile çalışırlar. Görevliler merkezin direktifleri doğrultusunda çalıştığı sürece vatandaşlar itaat etmek zorundadırlar (Treisman, 2007:9)

Fransız Devrimi sonrasında değişen sadece kurumsal yapılar değildir, bizzat toplumun tanımı da değişmeye başlamıştır. Artık toplum imparatorluk döneminden farklı olarak sadece ortak yönetim çerçevesinde değil ortak kültür, kurumlar, değerler ve daha da önemlisi aynı yasalara tabi olan eşit bireyler ekseninde tanımlanmaya başlanmıştır. Monarşi döneminin oldukça parçalı toplum ve imtiyazlara sahip çok az sayıdaki asilzade ve bireyler arasındaki kapanması imkansız olan eşitsizliğin hakim olduğu bir toplumdur (Kaiser, 1979: 207-211) farklılıklardan arındırılmış eşit bireylerden müteşekkil toplum anlayışına geçiş ileri bir aşama olarak görülebilirdi ve imtiyazlarını kaybetmiş asiller dışında durumdan rahatsız olan pek kimse yoktu. Toplumun yasalar önünde eşit bireyler ekseninde homojenlik boyutuyla tanımı ile bir ülke üzerinde egemen olan ve ortak kurumlar ağı ekseninde tanımlanmaya başlayan devlet anlayışı ile birbirini tamamlıyordu (Elazar, 1995: 8). Toplum ve devlet anlayışlarının uyumlu olmadığı durumlarda devlet toplumu kendi tasavvurları doğrultusunda şekillendirmeye çalışabiliyordu. Bireylerin yerel kimliklerinden kaynaklanan farklılıkları devlete bağlılığın önünde bir engel olarak görülüyor ve aşındırılmaya çalışılıyordu (Axtmann, 2004: 260) çünkü merkezî devlet pürüzsüz olarak işleyebilmesi için toplumun tek bağlılıkları devlete olan standart vatandaşlardan teşekkül etmesi yani toplumun homojenleştirilmesi gerekiyordu ve bu amaca ulaşabilmek için süreç iki koldan ilerliyordu. Bir yandan üniter devletin sınırları içinde kalan insanların farklılıkları göz ardı edilerek ve toplumun benzerlikleri vurgulanarak homojen toplum şekillendirilirken, diğer yandan ülke sınırları dışındaki diğer toplum ve topluluklarla farklılıklar vurgulanarak harici saiklerden faydalanılarak homojenleştirilme sürecine ivme kazandırılıyordu (Dupuy & LeGales, 2006: 119).

Üniter devletlerde Fransa örneğinde olduğu gibi merkezîliğin başarıya ulaşabilmesi için sosyal ve idari yapılanmaların ekonomik yapılarla desteklenmesi gerekiyordu ve gümrük vergileri ile sınırların dışarıya kapatılması, ülke içinde varolan farklı birimlerdeki değişik vergi oranlarının standartlaştırılması ve büyük ölçekli devlet yatırımları bu yönde geliştirilmiş stratejilere örnek olarak verilebilir (Keating, 1998:

221). Ekonominin merkezi bazda işlemesi ekonomiye bir disiplin kazandırma ve dinamikleri harekete geçirme anlamında kısa dönemde istenen sonuçları vermese (Kaiser, 1979: 205) bile zamanla feodal ekonominin durağan yapısını çok daha fazla bireyi ve grubu ekonomik faaliyetler alanına dahil ederek değiştirmiş ve ekonomiye dinamizm katarak başarılı sonuçlar almaya başlamıştır. Ülkenin gelişmiş bölgelerinden toplanan vergiler ortak havuz politikalarıyla merkezde toplandıktan sonra az gelişmiş bölgelere kaynak aktarımı yoluyla yatırım yaparak bu bölgelerin standartlarını yükseltmesine ve ortak toplum anlayışının güçlendirilmesine katkıda bulunmuştur.

Merkeziyetçilik yönündeki bütün çabalara rağmen üniter bir yönetimde bütün hizmetlerin merkez teşkilat tarafından verilmesi yani saf bir merkeziyetçilik imkanlar dahilinde değildir dolayısıyla ordu örgütlenmesinin kolordu, tugay, alay, birlik gibi daha küçük birimlere ayrılması sayesinde en üstte alınan kararların en alttaki askerlere ulaştırılması örneğinde olduğu gibi hiyerarşik bir bölümlenme gerekmektedir. Fakat bu ilişki tarzı ülkenin toprakları genişledikçe yürütülmesi zorlaşmaktadır. Çünkü yönetim zinciri uzadıkça bütün halkalara nüfuz etmek zorlaşmaktadır. Yani üniter devletlerin ilk dönemlerinde merkeziyetçilik esasında Roma yönetim geleneğinde özel hayatın uzantısı olarak görülen belediyeler bile merkeze bağlanırken (Garner, 1919: 19) durumun zorluğunun farkına varan merkezi yönetimler bunun üstesinden gelmek için kararların merkezde alınmasına rağmen bazı hizmetleri bizzat kendi vermek yerine bu hizmetleri taşra teşkilatları aracılığıyla vermeyi tercih etmeye başlamıştır ki bu da merkezin gücünü zayıflatma yönünde işlemiştir. Yani merkezin hizmetlerin uygulamaya konulmasında taşradan faydalanması idari bir gereklilik olarak kabul edilmiştir ve bu noktada taşra birimlerine yetki devri yapmayı tercih etmiştir. Bir hizmet merkez teşkilatın denetiminde bir kurum veya başka bir merkezi kurum tarafından yapıldığında kurumlar çeşitlendiği için en azından kurumlar arasında bir pazarlık gündeme gelebilir ve merkez teşkilatın gücü birazcık ta olsa zayıflamış olur (Treisman, 2007:53).

Merkezin aldığı kararların aynı zamanda uygulayıcısı olması uygulamada çoğunlukla imkanlar dahilinde olmadığı için merkeziyetçilik oluşturulan çevre teşkilatları vasıtasıyla esnetilerek uygulamaya geçirilmektedir. Ayrıca merkez teşkilatlar özellikle emek yoğunluklu işleri ve faydalanan kişi sayısının fazla olduğu hizmetleri fazla personel gerektirdiği ve hizmet alıcılarını memnun etmek zor olduğu için çevre

teşkilatlara devretmekte isteklidirler. Yani bazı hizmetlerin aynı kademe içinde sunumu hizmet kalitesini arttırarak merkez teşkilatı eleştirilere maruz kalmaktan kurtararak yükünü hafifleteceği için asıl vekil ilikisi doğrultusunda oluşturulan çevre teşkilatlara devredilir (Rose, 1985: 29). Asıl-vekil ilişkisi doğrultusunda oluşturulan çevre teşkilatları doğası gereği zaten belli esneme sağladığı için bir serbestlik alanı oluşturmaktadır. Çevre teşkilatlar bazı konuları pazarlık konusu yapmak için uygun zeminler oluşturabileceği gibi asıl vekil ilişkisi gereği olarak dolaşan direktifler yanlışlıkla da değişime uğrayabilir. Fakat hangi sebeple olursa olsun çevre görevlilerinin bu direktifleri farklı uygulamaları özellikle bilinçli bir şekilde tekrarlandığında merkezin iktidarını aşındırabilir. Merkez yetki devri yaptıktan sonra işlerin yürütülebilmesi için eğer bu zincire yeni halkalar eklenirse eklenen her halka merkezi otoritenin hissedilmesini zayıflatır. Yani saf merkezîyetçilik pratikte uygulanması mümkün değildir ve çevre teşkilatlar belli şekillerde katı merkezîyetçiliğin esnetilmesini sağlarlar (Treisman, 2007: 69).

Üniter devletlerde başlangıçta tasarlanan merkezîyetçiliğin tamamen uygulanması imkan dahilinde değildir. Yani bütün faaliyetlerin merkezi yönetim tarafından yürütülmesi uygulamada mümkün olmadığı için merkezi yönetim üniter ilkeleri zedeledikten faaliyetin bütün aşamalarından çekilmek yerine hizmet sunumu ve genel denetim aşamalarını ayırarak ikinci aşamadaki yetkilerini koruyarak çevreye yerel ihtiyaçların etkin bir şekilde karşılanabilmesi için bazı yetkileri aktarmayı tercih edebilir. Yani merkez, yönetim sürecinde ortak kalarak alt yönetim kademesinden biriyle birlikte çalışması yaygın rastlanan durumdur ki yetki genişliği olarak adlandırılır (Rodden, 2004: 485-486). Ama eğer yetki genişliği ile merkezi yönetimin yerel teşkilatı hizmetleri sunmakta yeterli değilse yerinden yönetim gibi halkın lokal işlerini kendilerinin yürütmesine imkan sağlayan yerel yönetimlere daha kapsamlı yetki aktarılması kaçınılmaz hale gelebilir.

1.4.4.Yetki Genişliği

Üniter yönetimlerde merkez yetki genişliği vasıtasıyla çevreye yetki aktarmış olsa bile yasama, yürütme ve yargı ile ilgili bütün yetkiler merkeze aittir ve başkentteki merkezi teşkilatlarda toplanmıştır. Merkez organların yetki alanı bütün ülkedir. Çünkü bütün ülkeyi ve bütün bireyleri ilgilendiren faaliyetler yürütmektedir. Yetki genişliği ilkesi

çerçevesinde valilik gibi merkezi kurumlar genel yönetim hizmetlerini merkez organa hiyerarşik olarak bağlı kalarak yerine getirir. Merkezi organlar, merkez organ adına taşrada devletin bazı yetkilerini kullanır. Yani merkezi organ, merkez organın çevredeki uzantısıdır farklı bir varlık taşımaz ve merkez yapının devamıdır (Nalbant, 1997: 32). Merkez sadece bütün kararların alındığı yer değil, ayrıca burada alınan kararları ülke sınırları içinde bütün birimlere ulaştıracak iletişim ağının da tasarlandığı yerdir. Yerel birimlerde hizmetlerin nasıl sunulacağı üst yapı olarak işlev gören merkez bakanlıklarda kararlaştırılmaktadır (Rose, 1985:14).

Üniter yönetim modeli taraftarları bazı durumlarda katı merkeziyetçilik ile hemen her konuda alt yönetim kademelerine direktif vererek yönlendirmenin merkezi yönetimin yükünü istenen oranda azaltmadığını ve her karar aşamasında kendini merkez yönetime danışmak zorunda hisseden diğer yönetim kademelerinin yönetim kapasitesini zayıflatarak bu kademeleri çekingen pasif ve yetkilerini kullanmak konusunda korkar hale getireceğini kabul ederler (Bogdanor, 1977: 158). Bunun üstesinden gelmek için bazı kararların merkezde alınmasına rağmen uygulamayı çevre örgütlerine bırakarak istenen sonuçlara merkezi yönetimin iyi tasarlanmış etkin taşra teşkilatları aracılığı ile ulaşmaya çalışırlar. Yani ademi merkeziyetçilik ile elde edilebilecek idari verimliliğe yetki genişliği çerçevesinde oluşturulmuş kurumlar ile ulaşmanın da imkanlar dahilinde olduğunu öne sürerler. Hatta ademi merkeziyetçilik sonucu ortaya çıkan çok kademeli yapıda bazı hizmetler yanlış ölçek ve yanlış kademe de sunulması ile ortaya çıkacak kaynak israfı da önlenmiş olur (Treisman, 2007: 12).

Yetki genişliği ilkesi esasınca hizmet merkez teşkilat tarafından değil de merkezin taşra teşkilatı tarafından yürütüldüğünde en azından kurumlar arasında bir pazarlık gündeme geldiği için merkez teşkilatın gücü birazcık ta olsa zayıflar. Yalnız burada kurumlar arasındaki müzakereleri özerk birimlerin müzakereleri olarak yorumlamak doğru değildir. Federal yaklaşımdan farklı olarak üniter modelde merkez çevre teşkilatını istediği durumlarda ilga edebilir, yeniden şekillendirebilir veya aynı fonksiyonları yerine getiren yeni kurumlar ihdas edebilir. Bu düzenlenmelere bazen ulusaltı kademedен çok ciddi direnç ve muhalefet gelse bile bu sonucu değiştirmeye yetmez (Rose,1985: 25). Yetki genişliği birbiri ile müzakere edebilecek kademeler oluşturmaz, aksine üst kademe ast-üst ilişkisi bozulmadan ve üst kademenin yetkilerine sınırlama

getirilmeden yetkilerin bir kısmını taşraya aktarır ki sadece merkeziyetçilik yumuşatılarak etkinliği arttırılmaya çalışılır. Kökleri 17 Şubat 1800 tarihli Napolyon' un valilik kanunu ile atılan yetki genişliği, genel idare hizmetlerinin taşrada yürütülmesi için başvuru idari bir tekniktir (Nalbant, 1997: 38).

Yetki genişliği gündeme geldiğinde merkez yönetimler bu durumdan tedirgin olurlar çünkü devredilen yetkiler diğer kademeler tarafından kullanılması merkezin memnun olmayacağı iki muhtemel sonuç doğurabilir (Bogdanor, 1977: 157) ki bunların birincisi yetkileri devralan kademenin hizmetleri bölgenin farklılıklarını da göz önünde bulundurarak çok başarılı sunmasıdır ki eğer bölge kültürel farklılıklarında bünyesinde barındırıyorsa daha fazla özerklik hatta ayrılık talebinde bulunabilir. Merkez yönetimi tedirgin eden ikinci muhtemel sonuç ise, yetkileri devralan kademenin kurumsal kapasitesinin düşük olması ve yetkileri kullanırken sorumluluk almak konusunda istekli olmaması sebebiyle yetki devrinin başarısız olmasıdır. Böyle bir durumda, yetki devrinden öncekinden daha fazla merkezileşme gerekecektir ki bu zaten belli sorumlulukları devretmek için istekli olan merkezi yönetimi daha fazla sorumluluk almak zorunda bırakacaktır. Üçüncü ve merkezi yönetimi tedirgin etmeyen muhtemel sonuç ise devredilen yetkilerin merkezin tasavvur ettiği şekilde kullanılması ve istenen sonuçların elde edilmesidir. Ama bu noktaya varmak için merkezi yönetim yetki devredilen kademe ve ya kurumun kapasitesini doğru tesbit etmek ve süreci kavrayacak aşamaya gelinceye kadar danışma ve yönlendirme katkısı sağlamalıdır.

Yetki devrini zorlaştıran faktör, bu işlemin standart bir şekil ve ölçüsünün olmayışıdır. Çünkü hangi alanda ne kadar yetki devrinin yapılması gerektiği yapılan işin içeriğine ve elde edilmek istenen sonuçlara bağlıdır. Yani posta işlemlerinin devredilmesi ile eğitim hizmetlerinin devredilmesi aynı bağlamda değerlendirilemez. Daha standart olan işlerde alt kademelere daha az yetki devri gerekirken farklılık gösteren işlerin yapılması için yapılması gereken yetki devri ölçüleri ve alt kademelerin tek başına karar verme serbestileri aynı olmayabilir. Başka bir anlatımla, merkez yetki devrinde taşra örgütüne eğer belli bir serbesti tanırsa hizmet taşranın kendi rengini de katmasıyla değişiklik göstererek vatandaşların ihtiyaçlarına cevap verme açısından daha yeterli olabilir ama bu noktada ileri gidildiğinde üniter anlayışı zorlayabilir. Diğer yandan eğer geniş serbesti vermezse, üniter kriter karşılanmış olur ama taşra örgütü ve personel belli

görevleri yerine getiren mekanik bir yapıya dönüşür ve hizmet alıcı karşısında hiçbir otorite ve saygınlığı kalmaz. Dolayısıyla merkez kendini hizmetlerini başarılı bir şekilde sunabilmek için çevreye yetki devrederken bu işlemin şeklini ve sınırlarını en uygun tarzda ayarlamakla sorumlu görmektedir kendini (Rose, 1985: 30-31).

Merkezi yönetimin yetki alanı bütün ülkedir ve ülkenin bütün alanlarında uygulanacak politikalar bu merkez tarafından belirlendikten sonra merkezin kurumları ve personeli tarafından yürürlüğe konur. Ayrıca eğer merkezi yönetim ülkenin farklı bölgelerinde farklı uygulamaların gerekliliğini uygun görürse hizmetler çeşitlendirilebilir ama burada bütün yetkilerin nihai sahibinin merkezi yönetim olduğu gözden kaçırılmamalıdır. Fakat ülkedeki farklı gelenekleri görmezden gelerek bütün ülke çapında uygulanan standart kurallar ile insanlar yasalar doğrultusunda şekillendirilmeye çalışılır. Tocqueville'e göre bu durumun uzun dönemdeki doğal sonucu yasalar ve insanlar arasındaki uyumsuzluktan kaynaklanan problemlerin ortaya çıkmasıdır (Treisman, 2007: 59). Farklılıkların derin olduğu durumlarda gerçekten problemler çıkmıştır ve bunları aşmak için daha geniş yetkiler devredilmeye ve yetkiyi devralan kademelere müzakere hakkı da verilmeye başlanmıştır ki bu genellikle üniter yapılardan en küçük kopmayı bile federalizm yönünde sapma olarak algılayan İngiltere gibi ülkelerde sözkonusu olmuştur. Galler ve İskoçya'ya yönelik yetki devirleri Keating'e göre İngiltere'de 1910' daki Lordlar Kamarasının veto yetkisinin ilga edilmesinden sonra yönetimdeki en radikal değişimdir (Keating, 1998: 217). Fakat bazen yetki devri ne kadar geniş olursa olsun üniter yönetim dahilinde beliren problemin çözümü bu yolla mümkün olmayabilir ve çözüm için kalan en uygun idari teknik yerinden yönetim olur.

1.4.5. Üniter Yapının Yönetim Kademesi Olarak İl

Kökenleri devrimden yüzyıl öncesine kadar uzanan ve rasyonalist ve doğal hukuk anlayışı üzerinde yükselen Fransız yasal anlayışı üniter yapıların kurumsallaşması için verimli bir zemin hazırlamıştır (Traer, 1977: 81) ki 1804'e kadar çıkarılan çok sayıda kararname ve kanunla üniter yapının kurumsal olarak yerleşmesi yolunda önemli adımlar atılmış ve bu adımlarla eski rejimden kalan küçük farklılık ve imtiyazlar da kaldırılarak güçlü merkeziyetçi yapının kurumsallaşması önemli miktarda tamamlanmıştır. 1804 tarihli kanun (Code Napoleon) ile idari yapının kurumsallaşması son halini almıştır denebilir bu yasayla idari örgütlenme standart oluş esasında dört

kademeye ayrılıyordu; örgütlenmenin temelinde iller vardı, iller ilçelere, ilçeler kantonlara, kantonlara ise belediyelere ayrılmıştı. Yönetim şemasında Avrupa idari geleneğinde uzun bir geçmişi olan bölgeye yer verilmemişti. Yani devrim öncesinde güçlü hatta imtiyazlı bir konumu olan ve Le Play'in doğal düzenin ve hıristiyan ahlakın bir unsuru olarak gördüğü bölge (Greilsammer, 1975: 89) Fransız yönetim modelinden silinmişti ve II. Dünya Savaşı sonrasına kadar idari ve siyasi bir kademe olarak pek gündeme gelmemiştir. Bölgeye bir yönetim kademesi olarak yer verilmeyen Fransız yönetim şemasında il, ilçe, kanton ve belediye kademeleri yer almıştır ama bunların arasında özellikle il ve belediye özgün konumlarıyla ön plana çıkmışlardır. Dolayısıyla bölgeye alternatif olarak oluşturulan il kademesinin Fransız örneğinde doğuşu ve işleyişi üzerinde kısa da olsa durmak gerekir.

İl bir Fransız icadıdır ve merkezizetçi Fransız yönetim modelini sembolize eden en asli yapıdır. Tamamen idari kaygılarla şekillenen İl bölümlenmesi ile amaçlanan önceki dönemlerde etkin olan kültürel ve etnik aidiyetler etrafında oluşmuş bölgesel yapıları sistemin dışına atmaktı (Young, 1898: 35). İl yapılanması oluşturulurken Saint Just gibi bazı düşünürler her türlü farklılığın gözardı edilerek ülkenin 80 eşit parçaya bölünmesini bile önerilmiştir. İdari bölümlenme ile kültürel ve etnik farklılıklar yok sayılarak coğrafi özellikler ve idari verimlilik ekseninde yapılmıştır. İllerin adlandırılmasında tarihi ve etnik bağılıkların çağrıştırılmamasına dikkat edilmiş ve genellikle il dahilindeki dağ, nehir, ova ve özgün bitki türleri gibi coğrafya kökenli isimler konmuştur. İllerin genişliği insanların at sırtında bir günde valinin ikamet ettiği yere ulaşabilmeleri temelinde belirlenmiştir (Loughlin, 2007: 36).

Devrim sonrası bu bölümlenmeler yanlış anlaşılmalıdır çünkü burada görülen bölümlenme olmasına rağmen bu bölümlenme nihai bütünleşme amacıyla imtiyaz ve aidiyetlerin ilga edilmesiyle standart yapılar üzerine ve çevre birimleri kontrol etmek için inşa edilmişti. Zaten illerin en üst yürütme mevkii olan vali (prefét, prefect) kelimesi Latince *praefectus-praeficere* kökünden gelmekte ve kontrol etmek, teftiş etmek anlamlarını taşımaktadır (Elazar, 1995: 4). İl modern üniter devlette çevreyi kontrol edebilmek için Fransız yönetim modelinin icat ettiği idari aygıtlar arasında birincil öneme sahip olanıdır ve amacını en açık şekilde *Philip the Fair*' in '*biz aynı anda her yerde olamayız bu yüzden illere valilerimizi gönderiyoruz*' cümlesi

anlatmaktadır (Fesler, 1962: 76).Eyalet gibi daha geniş çevreli, kontrol edilmesi zor, ve kendi kültürel farklılıklarını barındıran yönetim birimleri ilga edilerek daha homojen iller tesis edilmiştir.

Devrim sonrası il yapılanmasıyla belli bir bütünlük kazanılmasına rağmen illerde merkezin istediği şekilde bir düzen ve bütünlük sağlanamamıştır. Bütüne yeterince kaynaşmadığı düşünülen ve merkezin istediği düzenin sağlanmadığı illere Paris'ten valiyi andıran geniş yetkili memurlar atanmış ama bütün bu çalışmalara rağmen il yapılanmasından merkezileşme projesinde umulan fayda sağlanamamıştır. Yani Fransız idari merkezileşmesini tamamlamak için tasarlanan ve hemen devrim sonrasında yürürlüğe giren il bölümlenmesi umulan içerik ve işlevine ancak Napolyon döneminde kavuşmuştur. Çünkü illerdeki en yüksek yürütme mercii olan İl Meclisinin kendi içinden seçtiği İl Genel Temsilciliği lağvedilmiş ve yerine il ile birlikte anılan valilik makamı yeniden ihdas edilmiştir. İl yapılanmasının istenilen amaca ulaşmasını sağlamak için Napolyon döneminde yönetimde kendisine oldukça büyük bir önem atfedilen bürokrasi (Church, 1967: 59) ve bürokrasi sınıfının en mümtaz üyesi olan valiye büyük bir görev düşmüştür. Merkeziyetçi yönetimin, merkeziyetçi emellerini temsil eden vali merkezi bir görevlidir ve illerin yürütme organıdır. Merkezdeki bakanların taşra temsilcisidir ve onlarla yakın temas halindedir. Bulunduğu kademenin en üst yürütme mevkiindedir ve sadece merkezin taşra yönetim uzantısı olan ilçe yöneticileri değil belediye başkanları bile hiyerarşik olarak valiye bağlıdırlar. Büyük belediyelerin başkanları valinin önerisiyle içişleri bakanı tarafından atanırken, küçük belediyelerin başkanları doğrudan vali tarafından atanıyordu. Valinin doğrudan merkez tarafından atandığı göz önünde bulundurulduğunda merkezin idari mekanizmaya artık en uç noktalara kadar nüfuz ederek il bölümlenmesiyle hedeflediği amaca ulaştığı açıkça görülür. Devrim sonrası oluşturulan il dahilindeki heyetler idari yetkilerden arındırılarak istişari bir konuma getirilirken, belediye ve idari meclislerin oluşumu artık seçim temelinde değil de atama temelinde yapılmaktaydı ve atamaların bazılarını valiler yapmaktaydı. Napolyon devrinde hiyerarşik-merkezi yapılar sistemin ana karar alma ve uygulama mercii haline gelmiştir. Kısacası Napolyon dönemi düzenlemeleri ile bütün çevreye hakim olan merkezileşme en ileri noktaya varmıştır denebilir (Spitzer, 1965: 380).

İl yapılanmasıyla umulan merkezileşme projesine büyük katkıları olan valilik makamı devrimin hemen sonrasında monarşi dönemindeki yetkileriyle despotluğu andırdığı için kaldırılmış ve valilik makamına tekrar dönüşün önüne geçmek için İl Meclisi üyeleri arasından seçilen İl Genel Temsilcisi valiliğin yerine tesis edilmiştir. Devrim yıllarında valiliğe karşı güçlü önyargılar olmasına rağmen problemleri idari birimlere valileri andıran geniş yetkilerle donatılmış merkezi görevliler gönderilmiştir. Bu istisnai görevlilerle taşrada istenilen denetim sağlanamayınca 4 Aralık 1793 tarihli yasayla tekrar merkezden görevliler atanmaya başlandı. Cumhuriyet Komiseri olarak adlandırılan ve vazifeleri yasaların uygulanması sürecinde ortaya çıkan problemleri merkeze rapor etmek olan bu görevliler vasıtasıyla aslında çevre üzerindeki kontrol yoğunlaştırılmak isteniyordu. Cumhuriyet Komiserleri il, ilçe ve belediyelerde bulunacaktı ve birincil vazifeleri yasaların uygulanma sürecini izlemek ve sorunlu aşamaları merkeze bildirmektir ki bu konumlarıyla tüzel kişiliği olmayan Sosyal Yardım Komitelerinin üyelerinin atanması için bile onayı gerekli olan (Weiss, 1983: 49) sistematik Napolyon valiliğine geçişte bir aşama teşkil etmekteydi.

Valilik makamınının 1700'lerden beri Fransız tarihinde olmadığı bu kısa dönem 1800 yılına kadar yaklaşık on yıl sürdü ve valinin yokluğunda, Paris illerde istediği denetimi sağlayamadı ve illerde istenen denetimin sağlanabilmesi için Napolyon döneminde valilik, yetkileri önceki dönemlere göre daha sistematik olarak düzenlenmiş olarak sistemdeki yerini yeniden aldı. 17 Şubat 1800 tarihli yasayla meslek olarak kabul edilen valilik, taşrada idarinin tek sorumlusu olarak tanınmıştır. Paris'in merkezileşme yönündeki iradesini temsil eden valilerin, belediyeler üzerindeki yetkileri merkezileşme temayülünü göstermesi bakımından özel öneme sahiptir. Çünkü vali artık belediye yöneticilerini atamakta, atamasını onaylamakta hatta görevden alabilmektedir. İl idaresinin en üst merci olarak İl Genel Meclisinin gündemini belirleyen vali, yasalar ve kararnamelerin yürürlüğe konmasından da sorumludur. Bu asli görevlere ek olarak valinin vergi ve kolluk vazifeleri de vardı (Spitzer, 1965: 377). Valinin atanması ve görevden alınmasını tamamen kendi uhdesine alan merkez, yerel yönetimlerin karşısında kendisine bağlı bir makamla otoritesini hissettirmekle yetinmemiş daha önce seçimle işbaşına gelen il genel meclis üyelerini artık atama yoluyla belirlemeye başlamıştır. İl genel meclislerinin geniş yetki alanları daraltılarak mevcut şartların değerlendirilmesi ve ihtiyaçların tespit edilerek İçişleri Bakanlığına bildirilmesi

şeklinde belirlenmiştir. Valiler, il meclislerinin bütün karar verme faaliyetlerine katılıyordu ve valinin onayı olmadan karar alınması çok zordu. Bu haliyle il genel meclisleri asıl yetkili olan valinin yanında yönetilenlerin çıkarları ekseninde teşekkül etmiş bir danışma organı olarak şekillendirilmiştir (Diamant, 1954: 472).

Fransız yönetim modelinin belkemiği olan iller genel yönetim hizmetlerinin yürütüldüğü taşra birimidir. İl organlarının temel görevleri merkezin yasaları dahilinde merkezi yürütme organının otoritesi altında merkezi hizmetleri yürütmektir yani il daha çok merkezi yönetim hizmetleri vermekteydi. Başlangıçta il yerel yönetimlerinin de tüzelkişiliği yoktu, tüzelkişiliğe ancak 1833 de kavuşan iller 1871 tarihli yasa ile genel yetki sahibi olmuştur. 1982 reformlarıyla il hala genel yetki ekseninde faaliyet göstermesine rağmen önemli miktarda yetkileri merkezi yönetimden devralarak konumunu güçlendirmiştir. Temmuz 1983 yasasıyla toplumsal hizmetlerin örgütlenmesinden il yönetimi sorumlu olmuştur. İl yönetimine devredilen yetkiler arasında sağlık koruması faaliyetleri, ortaokulların işletilmesi ve yatırım faaliyetleri, öğrenci ulaşımının sağlanması ve ticari limanlar kurulması gibi yetkiler bulunmaktadır (Nalbant, 1997: 96).

1.4.6. Yerinden Yönetim

Üniter yönetim modelinde çevreye yetki aktarmanın diğer yolu da yerinden yönetim ilkesidir. Özellikle AB politikaları ile şekillenen yerinden yönetim bazen ayrı bir yönetim modeli olarak algılsa bile aslında üniter yönetim modellerinde görülen bir yan yapıdır. Başka bir anlatımla yerinden yönetim federal yönetim ile federe yönetimler arasında yetki paylaşımını açıklamak için değil üniter yönetimlerde merkezi yönetim ile çevre arasındaki yetki paylaşımını anlatmak için kullanılır. Yani yerinden yönetim ancak merkeziyetçi bir sistemin geçerli olduğu yerlerde söz konusu olabilir, merkeziyetçilik olmadan yerinden yönetimin gündeme gelmesi anlamsız olur, yani yerinden yönetim anlayışı kendini merkeziyetçilik üzerinden tanımlar. Çünkü yerinden yönetim organları merkez organın yetki devretmesiyle gündeme gelir. Yerinden yönetim de yetki genişliği gibi merkeziyetçi yönetim modellerinde taşrada işlerin daha etkin yürütülmesi için başvurulmuş idari bir tekniktir.

Ama yerinden yönetim ekseninde çevreye yetki devri merkezin istekli olmadığı bir tekniktir ve ancak eğer çevre faaliyeti merkezden çok daha verimli olarak yapacaksa söz

konusu olur (Persson & Tabelini, 1996: 644). Yetki genişliğinin ileri bir adımı olarak yerinden yönetim sisteminde yetkiyi devralan organ merkez organının denetimi altında bulunmasına rağmen kamu tüzel kişilik kazanır ve kendi işlerini yürütme özerkliği vardır. Yetki genişliğinden bir diğer farkı da yetki genişliğinde yetki paylaşımı aynı kurum dahilinde yapılırken, yerinden yönetimde yetkiler farklı kurumlara da devredilebilir (Nalbant, 1997: 38).

Herhangi bir hizmetin vatandaşa en yakın kademe tarafından sunulması şeklinde anlaşılabilir yerinden yönetim anlayışı, özellikle AB uygulamaları ile biraz daha farklılaşarak kendi özelliklerini oluşturmaya başlamıştır (Delaney & Smith, 2005: 133). AB ve üye ülkeler arasında yetkilerin paylaşımı noktasında yeniden gündeme gelen yerinden yönetim anlayışının kökleri R. Gealy' ye göre Aristo'ya kadar uzanmaktadır. (Harrison,1996: 431). Felsefeci Josef Pieper'in bir Alman hukuk prensipi olarak kabul ettiği (Kohler, 1993: 617) yerinden yönetim anlayışının kökleri, genellikle bir faaliyetin en uygun kademede yapılmasını öneren Katolik cemaatçi anlayışına dayandırılmaktadır (Kreilkamp, 1957:241). Her türlü idari faaliyetin yürütülmesi için yönlendirici merkezi bürokrasi ve hizmetleri almak için kendini merkezi yönetime bağlı gören bir toplumun varlığının kaçınılmazlığı tercih edilebilir değildir (Kenney, 1955: 33). Çünkü tek kademe olarak toplumun görülmesi sonucunda iki yaklaşım belirir, yani eğer tek kademe olan toplumun önemi küçümsenirse ortaya bireycilik çıkacağı gibi, toplumun çok fazla önemsenmesi durumunda ise kolektivizm kaçınılmaz olacaktır ki her ikisi aşırılık olarak kabul edilebilir. Oysa yerinden yönetim sonucu ortaya çıkan ara kademeler sayesinde bu aşırılıkların uzağında daha mutedil yapıların ortaya çıkışının önü kapatılmamış olur. Yani eğer bir faaliyet bizzat birey tarafından yapılabiliriyorsa cemaat tarafından yürütülmesi bireyin kapasitesinin zayıflatılması anlamında olduğu gibi bir faaliyet topluluk tarafından yapılıyorsa bunun daha üst kademelere tevdi edilmesi topluluğun gelişimi önünde engel ve doğal olarak adaletsizlik olarak gören Katolik anlayışında bulunabilir yerinden yönetim anlayışının kökleri (Mueller, 1943, 144-157 ; Knight & Persaud, 2001: 43)

Fransız Devrimi sonrasında birey ile devlet arasındaki her türlü kademenin meşruiyetini kaybettiği dönemde bile çevrede tecrid edilmiş bir anlayış olarak varlığını devam ettiren yerinden yönetim anlayışına göre bireyin her türlü ihtiyacı geniş ölçekli toplum

çerçevesinde karşılanamaz ve daha küçük ölçekli çerçevelere ihtiyaç vardır (Kenney, 1955: 34). II. Dünya Savaşında merkezi yönetimin her alana ve her faaliyete yetişmesinin mümkün olmadığı ve toplumun ihtiyaçlarını karşılamakta zorlanmasının açıkça görülmesiyle *merkezi yönetimin yükünü hafifletebileceği* (Knight & Persaud, 2001: 43) düşüncesiyle yerinden yönetim anlayışı yeniden güçlü bir zemin kazanmıştır. 1960larda yönetimin demokratik boyutu ekseninde tartışılan yerinden yönetim 1980 lerde ise özellikle AB' nin vermiş olduğu ivme ile daha somut idari boyutlarıyla gündeme gelmiş ve Guenther Schaefer'e göre bir zamanlar birkaç Alman hukukçunun dışında çok az Avrupalının farkında olduğu kelime artık Avrupalının ortak temayülünü gösteren önemli kavramlarından biri olmuştur (Kohler, 1993: 614). Bu dönemde merkezi yönetim organlarından farklı bir hukuki kişiliğe kavuşan yerinden yönetim organlarına yetki devri tek tek belirlenerek aktarılmak yerine genel bir ilke esasında blok olarak aktarılmaya başlanmıştır. Üniter yönetimlerde bir yetkinin özellikle eğitim gibi önem atfedilen alanların tamamen yerinden yönetim bağlamında başka kademelere devredilmesi nadir rastlanan bir durumdur (İrlanda örneği) (Bogdanor, 1977: 164). Bu noktada gündeme gelen konu, yerinden yönetim ile çevre birimler merkez organının devrettiği bazı yetkileri kullanmak yerine, kendi görevleri olan kamu tüzelkişiliği statüsü kazanmış ve merkezi yönetimin denetimi sınırlanarak belli teminatlara kavuşmuş olsa bile üniter yönetim dahilinde hizmetlerin ne kadar farklılaşabileceğidir.

Yerinden yönetim organlarında hizmet farklılaşmasının sağlıklı olarak ilerleyebilmesi için yerinden yönetim organlarının özerkliğinin teminatı önem arz etmektedir. Seçimle işbaşına gelmiş organların mevcudiyeti bu teminatı sağlamak konusunda önemli roller üstlenmektedirler ve günümüzde bu kademelerde genellikle seçimle göreve gelmiş meclislerin varlığı yerinden yönetim anlayışının geldiği ileri noktayı göstermektedir. Yerinden yönetim organlarının özerkliğinin devamında seçimle işbaşına gelmiş meclisler kadar önemli olan diğer unsur, bu ekseninde faaliyet gösteren kurumların gerekli teknik donanım ve mali kaynaklara sahip olmalarıdır ki bunun sağlanması için bu birimler için ulusal vergiden ayrılan vergi oranları arttırılması veya bu kademenin toplayacağı vergilerin ihdas edilmesi gerekmektedir.

İdari yerinden yönetim, tamamen merkezi yönetim anlayışında uygulanan idari bir teknik olmasına rağmen, yerinden yönetim organlarının siyasi özerkliğinden bahsedilmeye başlandığında sözkonusu olan müzakereci güçlü bölgesel yönetimlerdir ki bu yapılar merkezi yönetim içinde değerlendirilmesine rağmen klasik merkeziyetçi anlayışının sınırlarını oldukça zorlamaktadır. Her ne kadar siyasal yerinden yönetim anlayışında merkez hala odak olma özelliğini koruyorsa da merkez artık kendine hiyerarşik bağlarla bağlı olmayan bir organa sadece idari değil belli siyasi yetkileri de aktarmaya başlamıştır ve bu yetkiler belli kurallar dahilinde aktarılmıştır, merkez bu yetkileri geri alabilir ama yine de Fransa örneğinde olduğu gibi güçlü merkezi yönetim geleneğinin olduğu ülkelerde kolayca uyum sağlanabilecek bir durum değildir.

1.4.7.Belediye

Bir yerel yönetim kademesi olarak belediye Avrupa yönetim geleneğinde en uzun geçmişe sahip olan birimdir ve kökleri Roma İmparatorluğu dönemine kadar uzanmaktadır. Genellikle belli ayrıcalıkların korunması üzerine inşa edilmiş olan belediye, üniter devlet anlayışından çok önce mevcuttu. Değişik amaçlar etrafında kurulmuş olan ve standart yönetim yapıları olmayan belediyeler üniter devlet inşası sürecinde bölge kademesi gibi ilga edilmek yerine merkez tarafından belirlenen farklı bir statüyle varlığını devam ettirmiştir. Bu üniter devlet prensipleri doğrultusunda düzenlenmiş konumuyla bile belediye yerel farklılıkların yaşayabildiği bir alan olmuş ve sonraki dönemlerde güçlenecek yerel yönetimler için zemin oluşturmuştur (Loughlin, 2007: 43).

Egemenliğin bölünmezliği ekseninde eyaletlerde var olan yerel iradenin genel irade içinde eritilmesi bir zorunluluk olarak görülmesine rağmen, belediyeler özel alana ait irade olarak kabul edilerek üniter yapıda varlığını korumasında sakınca görülmemiştir. Başka bir ifadeyle, belediyelerin sahip olduğu temsil gücü ekseninde kullanılan özgürlükler bireysel özgürlüklerin bir uzantısı olarak algılanmıştır. Belediyelerin varlığını devam ettirmesini sağlayan bir başka sebep ise merkezi yönetimin yerel yönetimlerle fazla çatışmamaya dikkat etmesidir çünkü merkeziyetçiliğin en canlı olduğu dönemlerde bile yerel elitlerin yerine getirdiği roller vardı ve merkezi yönetim yerel elitlerin küçümsenemeyecek rollerinin farkındaydılar (Meadwell, 1991: 405). Bu farkındalık merkezi yönetim ile yerel yönetim elitleri arasındaki ikili bir etkileşim

kanalı oluşturmuştur, şöyle ki bir yanda yerel elitler, yerel halkın merkeze bağlılıklarını sağlarken diğer yandan merkezi yönetim yerele aktarılan kaynakları yerel elitler üzerinden aktararak onların konumlarını güçlendirmektedir. Yerel ile merkez arasındaki bu karşılıklı bağlılık ilişkisi *petek* olarak adlandırılmaktadır ve hem merkezi yönetimde hem de yerel yönetimler de rol alan *cumul des mandats* (görev birlikteliği) olarak adlandırılan görevliler, bu yapının devam etmesini sağlamaktadırlar. Ama burada belediyenin konumu yanlış anlaşılmalıdır, çünkü sistem içinde bütün birimler gibi belediye de bütünün bir parçası olarak konumlandırılmaktaydı ve genel iradenin denetimi altındaydı.

Belediyelerin üniter devlet yapısında varlığını korumasında akılcı yönetim taraftarları olan fizyokrat anlayışın önemli katkısı olmuştur. Fizyokratlara göre yerel ihtiyaçların farklılığının tanınması ve idareye yansması yönetimi daha verimli kılacaktı. Yerel konularla ilgili belli yetkiler Paris' ten yerel görevlilere aktarılmalıydı çünkü yerel görevliler söz konusu konularla daha ilgili ve daha yakın oldukları için konuları daha mantıklı değerlendirip daha hızlı ve etkili kararlar verebilirlerdi (Garner, 1919: 19). Yerel özgünlüklerin sınırlarının belirlenmesi önemli bir noktayı teşkil ediyordu ve yerel farklılıklar ancak genel irade dairesi içinde uyumlu bir konumda bulunmak şartıyla yaşayabilirdi. Fransız üniter devlet anlayışında, yerel tercihlerin ulusal temayülleri aşması mümkün değildir çünkü bu ancak bir topluluğa tanınacak otonomi ile mümkün olabilir ve otonomi eski rejime ait karmaşanın sebebi olan, tahammül edilemeyecek bir kavramdır. Dolayısıyla belli farklılıklar bütünlük dairesinde içinde kalmak zorundadır ki bu iki zıt kavramın uzlaştırılabilmesi için belediyeler iki yönlü hizmetler yürütmekteydi yani farklılıklar yönündeki hizmetlerini özel alanın uzantısı olarak belediyenin kendi faaliyetleri temelinde yürütürken, bütünlük eksenindeki faaliyetleri merkezi yönetim adına yürüttüğü faaliyetlerdir. Yerel yönetimlerin günümüzdeki iki yönlü yapısının kökenleri buradan kaynaklanmaktadır (Nalbant, 1997: 83).

Devrim sonrası dönemde belli oranda özel hayatın uzantısı olarak görülerek serbest bir alanı olan belediyelerin yönetimde karmaşa yaratmasından korkularak belediyeler standart ölçüler ekseninde yeniden yapılandırılmıştır. Belediye başkanlarına yerel yönetimle ilgili görevlerine ilaveten bir kısım merkezi yönetim işleri de devredilerek merkezi yönetim organı kimliği verilerek merkezi yönetimle bağları sıkılaştırılmış ve

merkezle olan bağıları garanti altına alınmıştır. III. cumhuriyet döneminde belediyelerin konumu sağlamlaştırılmış ve yetki alanları genişletilmiştir ama hala belediye başkanı merkezi yönetim hiyerarşisi içinde görüldüğü için Cumhurbaşkanı tarafından kararnameyle görevden alınabilirken, İçişleri Bakanı tarafından 3 aylık süreyle ve vali tarafından 1 aylık süreyle görevden alınabiliyordu (Garner, 1919: 21). Merkezin bu yetkisi belediye meclisini yerel çıkarları merkeze karşı koruyabilecek adayları başkan seçmekten vazgeçiriyordu. Yani belediye başkanı seçilirken yerel çıkarları korumasından çok Paris'le uyumlu çalışabilmesine dikkat ediliyordu. Benzer şekilde belediye meclisi, Cumhurbaşkanı tarafından lağvedilebilirken vali tarafından geçici süreyle dağıtılabiliyor ve temsil yetkisini kullanacak özel komisyon atanabiliyordu. Ayrıca vali yeterliliği olmadığını düşündüğü herhangi bir meclis üyesine görevden el çektirebiliyordu.

Devrim sonrası faal olan belediyeler bugün sahip olduğu anlamdan uzaktır. Bugünkü anlamına yakın şekliyle ilk belediyeler 1884 de gündeme gelir ama yine de günümüz belediyelerinin yetkilerine sahip olmaktan çok uzaktır. Belediyeler, köprü ve tramvay yolu inşa edemiyor, halka açık çeşme yapamıyor hatta cadde isimlerini bile serbestçe seçemiyordu. Belediyeler belde mülkiyeti, karayollarının bakımı, bütçe, fuar ve belde pazarlarının açılması, halka ait ormanlarda yapılacak bakım ve kesim çalışmaları gibi en hayati konularda bile merkezi yönetimin onayını almak zorundaydı ki bu en basit işlerin yapılması için aylarca beklenmesi anlamına geliyordu ve aslında belediyelere verilmiş gibi görünen yetkilerin kullanılmasını zorlaştırarak belediyeleri felç ediyor ve merkezi yönetime yakın olmaya zorluyordu (Cobban, 1943: 27).

1980lerde yaşanan yerinden yönetim uygulamaları ile sadece üniter katı yapılar esnetilerek teknik anlamda verimlilik arttırılmamış, ayrıca üniter yapıların yarattığı mekanik teklik atmosferine farklılık ve çeşitlilik boyutları katarak toplumdaki güçlü hoşnutsuzlukları da bir oranda azaltmıştır. Çünkü merkezîyetçi yönetimler yerinden yönetim mekanizmaları ile yerel farklılıkları besleyen ve demokratik kurumları güçlendiren bir yapı elde etmiştir. 1980'ler sonlarına doğru ise ulaştığı noktaya bakılarak yerinden yönetim federal çerçeve içinde görülerek (Delaney & Smith, 2005: 133) federal ve federe yönetimler arasındaki ilişki de yerinden yönetim ile açıklanmaya çalışılmaktadır. Oysa yerinden yönetim ile kazanılan haklar genellikle bir merkezden

alınmasına rağmen, federe devletlerin yetkisi genellikle bir merkezden ayrılma yoluyla değil aksine önceden varolan merkezlerin birleşmesi yoluyla elde edilmiştir (Walton, 1952: 367). Ayrıca yerinden yönetim organları klasik mali ve idari denetimden farklı da olsa da hala bir denetim altındadır. Oysa federal devletler federe devletlerin kendi alanlarında denetim yapamazlar denetim yaptığı alanlarda federe devletin kendi rızasıyla onayladığı alanlarda geçerlidir. Yerinden yönetim mekanizmaları bazen federal yapılar içinde değerlendirilmektedir, dolayısıyla federal yönetim anlayışının daha yakından incelenmesi gerekmektedir.

1.5. Federal Devlet Modeli

Devlet bir toplumsal örgüttür ve bütün örgütler gibi soyut bir yapı olmaktan çok toplumun belli ihtiyaçlarına cevap veren, dolayısıyla ülkeden ülkeye farklılık gösteren bir mekanizmadır. Toplumsal, coğrafi ve demografik özellikler temelinde bazı ülkeler için üniter yapı uygun iken, diğerleri için federal yönetim uygun olabilir. Üniter ve federal yönetim modeli toplumlarda mevcut olan merkez-çevre ilişkilerinin yapısına göre şekillenmiştir. Merkezin nasıl inşa edildiği ve merkezin inşa edilmiş sürecinde çevrenin göstermiş olduğu direnç yönetimin şekillenmesi bakımından önemlidir. Üniter yönetim modelinde önce toplumun her alanına nüfuz eden merkez tesis edilir. Oysa federal yönetimin inşa edildiği toplumlarda zaten genellikle küçük merkezler vardır ve daha sonra özerkliklerinin bir bölümünü korumak şartıyla ortak irade sonucu kendi dışlarında oluşturdukları ve kendilerinde tabi olduğu bir merkez oluştururlar (Abromeit, 2002: 4). Yani federalizmin model olarak ortaya çıktığı ülkelerde merkezin oluşum sürecinden önce zaten farklı yönetim geleneklerine sahip bağımsız prenslikler veya şehir devletleri vardır ve bu yapılar aynı homojen yapı içerisinde varlıklarını eritmek yerine aynı çatı altında farklı yapıların devam etmesi yönünde irade sergilemişlerdir. Federalizm çoklukta birlik-*pluribus unum*-yada eşitlik ve farklılığın uzlaştırılması olmuştur yani farklı kimliklerin aynı çatı yönetim altında barınmasına imkan veren federalizm (Zariski, 1983: 4) ile ortaya çıkan federal yönetimin, ülkeyi kapsayan yetkilerinin yanı sıra federe yönetimlerin tek başlarına da yetki kullandıkları kompartmanlardan oluşan çok kademeli yönetim yapısı kastedilmektedir. Burada federal birlik anlayışını üniter birlik anlayışından ayırmak için unity(birlik) değil, union (birliktelik) kavramı tercih edilmiştir (Walton,1952: 367).

Federalizm tarihsel, yasal, sosyal, ekonomik ve kurumsal olmak üzere beş boyutta incelenebilir. Tarihsel boyut kavramın şekillenme sürecini ve bugün geldiği noktaya kadar geçirmiş olduğu süreci anlamamıza yardımcı olurken, federalizm söz konusu olduğunda 1960 lara kadar belki en çok yasal boyutuyla ön plana çıkarılmıştır denebilir. (Scheiber, 1980: 664). Kurumsal idari boyut, üniter yönetimlerde ortaya çıkan kurumlarla karşılaştırma bağlamında ele alınırken, sosyal boyut daha çok vatandaşlık ve sosyal vatandaşlık farklı kimliklerin yaşama alanı bulabilmesi gibi temelerde gündeme gelmiştir. Tabii bu alanların çok net çizgilerle birbirinden ayrılması kolay değildir. Yönetim modeli sadece kurumsal ve yasal yapılarıyla ele alındığı takdirde resim eksik kalabilir, çünkü bu yapıları besleyen sosyal ve kültürel damarlar vardır (Saunders, 1995: 62). Yani sağlıklı bir açıklama için en az iki boyutun işletilmesi sözkonusu olduğu gibi bazen bütün boyutların birlikte kullanılması gerekmektedir.

Zaten federal yönetimlerden bahsedebilmek için oluşması gereken şartlara bakıldığında bu boyutların hemen hepsiyle bir şekilde bağlantılı olduğu açıkça görülür. Bu şartlar şöyle sıralanabilir 1- en az iki yönetim kademesi (Börzel, 2005:246) 2- yasama ve yürütme yetkilerinin ve vergi gelirlerinin kademeler arasında anayasa ile paylaşılması (Adelberger, 2001: 43). 3- ulusaltı kademelerin karar verme süreçlerine katılmasına imkan sağlayacak ikinci meclis gibi kurumların varlığı 4- taraflardan hiçbirinin tektaraflı olarak düzenleme yapamayacakları bir anayasa (Watts, 2006: 202).

Federalizmin tarihsel, yasal, kurumsal, ekonomik ve toplumsal boyutları vardır ve bunların fazla detaya girilmeden hatırlanmasında fayda bulunmaktadır.

1.5.1. Federalizmin Tarihi Boyutu

Mülki idare konusu, tarihsel kökleri olan bir konudur dolayısıyla federalizmin şekillenmesinde belli tarihi gelişmelerin önemli payı olduğu inkar edilemez (Greer, 2006:14). Mesela federalizmin tanımlayıcı unsurlarından olan esneklik kavramı, genellikle tarihsel şartlar içinde açıklanmaya çalışılmaktadır. Ama her ne kadar federal yönetim modelinin kurucu temel öğelerinden biri esnek yönetim anlayışı ise de bu imparatorluk dönemi yönetim anlayışı ile aynı değildir. Avrupa'da ademi merkeziyetçi yapıların geçmişi Roma İmparatorluğu'na kadar uzanmaktadır. Ademi merkeziyetçi bir yapısı olan Roma İmparatorluğunda çevredeki yönetimlerin oldukça özerk ve parçalı bir yapıları vardı. Oldukça geniş bir coğrafyaya hükmeden imparatorluk uzak çevrenin

otonomi kullanmasına tepki duymuyordu ve topluluk anlayışı ile beslenen pek çok otonom şehir bulunmaktaydı (Simeon, 2006: 21) ki bazı araştırmacılar yerel yönetimlerin kökenlerini buralarda ararlar. Fakat bu otonom şehirler sonraki monarşiler döneminde daha büyük yönetimler tarafından ilhak edilerek bu şehirlerin yönetim gelenekleri eritilmiştir (Gunlicks, 1984: 325).

Fakat monarşilerin merkeziyetçi çabalarına rağmen bu otonom yapılar bir şekilde varlıklarını sürdürmüşlerdir ve hatta bazen federal yönetimlerde varolan federe yapılar monarşik yapıların merkeziyetçi dönemdeki uzantıları olarak görülmüşlerse de federal yönetimlerde uluslararası hukuk bakımından tek egemenlik olduğu gibi bütün kurucu yönetimleri bağlayıcı olan genel bir çerçeve hukuku da vardır. Asıl önemlisi federal devlette tüm farklılaşmalara rağmen kurucu birimlerin iradesi birliktelikten ve sınırlıda olsa merkezileşmeden yanadır. Aksine imparatorlukta parçalı görüntü merkezileşmeye karşı oluşan bir tutumdan kaynaklanıyordu. Yani sonuçta birbirine benzer yapılar ortaya çıkarsa bile kurucu felsefe çok farklıdır.

Federalizmin tarihi şartlar içinde anlaşılmasına yönelik çalışmalarda, imparatorluklar döneminde varolan ve *ius regni* üzerine kurulu olarak aracılık yapan ve farklı yönetim geleneklerinin barınmasına imkan veren küçük yönetim kademelerinin değişen tarihi şartlar içinde açıklanmaktadır. Bu bakış açısına göre monarşiler döneminde merkezileşmeye yönelik değişim kaçınılmazdı ve bu tarih şartların gerektirdiği gibi bu kademeler zayıflatılmasıyla bu kademelerin yönetimler üzerinde yaptığı denetim etkin şekilde yürütülmemiş ve bu yüzden yozlaşmanın kaçınılmaz olduğuna dair iddia vücut bulmuş ve günümüzde değişiklik göstererek merkeziyetçiliğe yönelik en ciddi eleştiri kaynaklarından birini teşkil etmektedir (Treisman, 2007:10).

Federalizmi oluşturan tarihi şartlar anlamında genellikle heterojen yönetim anlayışının olduğu ve farklı yönetim geleneğinin yaşadığı Almanya örneğinde olduğu gibi farklı prensliklerin farklılıklarını sürdürmek konusunda ısrarlı olduğu tarihi gerçekliklerin federalizmi ortaya çıkardığı da yaygın kabul gören bir kanaattir. Nitekim federalizm teorisine yönelik ilk tespitler bu toplumlardan çıkmıştır. Federal düşüncenin ilk teorisyeni olarak kabul edilen ve 1603'de devleti teşkilatların teşkilatı olarak tanımlayan hukuk teorisyeni Johannes Althusius bir Almandır (Hueglin, 2003: 276) ve muhtemelen içinde yaşadığı toplumda varolan mevcut durumun teorik çerçevesini

çizmeye çalışmaktadır (Simeon, 2006: 21). Althusius'a göre topluluk aileden ilçeye, eyaletten devlete bir sözleşme ile oluşur ve ortak amaca hizmet eder. Yine Althusius, egemenliği belli merkezlerdeki aktörlerin kullanabileceği bir hak olmaktan çok *ius regni* yani alanın yönetici hukukuna ait olduğu kanaatindedir (Treisman, 2007: 11).

Federalizmin şekillenmesinde tarihi mirasın önemli payı vardır (Obinger, 1998: 246) ama yönetim yapılarını tamamen tarihi şartlarla açıklamak eksiklik ifade eder. Çünkü kurumlar bizzat kendileri değişime kapalı değildirler ve zaman içerisinde oldukça derin değişimler geçirebilirler. Dolayısıyla tarihi temeller aşırı vurgulanırsa geçmişe hapsolunduğu için oluşum sonrası süreçte oluşan değişimlerin doğru değerlendirilmesi zorlaşabilir (Banting, 2006: 54).

1.5.2. Federalizmin Yasal Boyutu

Burke'e göre anayasa, toplumun geleneklerini, kültürünü ve ahlakı değerlerini yansıtan uzun zaman diliminde şekillenmiş ve toplumun özgün özelliklerini yansıtan bir metindir. Yani toplumun şeklini almalıdır aksine toplumu şekillendirmeye çalışmaktan uzak durmalıdır. Başka bir anlatımla bedene göre şekillenen bir elbise olmalıdır, yoksa beden elbiseye göre şekillendirilmeye çalışılmamalıdır. Oysa Fransız Devrimi ile yasalar topluluğun içsel özelliklerini yansıtan ve gelenekten miras alınan metinler olmaktan çok, yönetimin hesap verebilirliği, bireylerin özgürlüklerinin korunması gibi faktörler üzerine tasarlanan ve inşa edilen metinler olarak görülmeye başlanmıştır (Treisman, 2007: 292).

Federal yönetim modeli Fransız Devrimi sonrasında bütün yönetimleri belli oranda etkileyen merkeziyetçilik temayülüne ve toplulukların farkları üzerine değil de, bireylerin eşitliği üzerine inşa edilen anayasal metinlerin aksine, toplumsal farklılıkların köklü olduğu ve farklılıkların belli bir oranda korunması temayülünün güçlü olduğu toplumların merkezileşme yönünde benimsemiş olduğu bir yaklaşımdır ve bu doğrultuda değerlendirildiğinde federal anayasa federe yönetimlerin toplumsal sözleşmesidir (Cameron, 2009: 311). Aynı ülkenin sınırları içinde Almanya örneğinde olduğu gibi tarihsel, kültürel ve yasal farklılıklar barındıran prensliklerin varlığını koruduğu ülkelerde federalizm merkezileşme yönünde daha uygun yasal ve idari mekanizmalar sunmuştur. Yani modern devlet oluşumu öncesindeki farklılıklar bir bütünlük içinde, ancak bu şekilde devam ettirilebilirdi. Başka bir anlatımla federalizm

aygıtları ile farklılıklar korunarak birliktelik sağlanmıştır (Delaney & Smith, 2005: 132). Fakat buradaki yasal birlik imparatorluk dönemi birlikteliği ile karşılaştırılmayacak kadar nüfuz edici ve bağlayıcıdır. İmparatorluk döneminde bazen taşra prenslikleri nerdeyse ayrı denecek kadar farklı yönetim geleneğine, farklı yasalara sahip olabiliyordu ve hatta bazen bu serbestlikler sanki iki farklı devletin yaptığı gibi merkezi yönetim ile yapılan anlaşmalar üzerine kurulu olabiliyordu (Nalbant, 1997: 48). Oysa federal yönetimlerde bütün birimlerin yetki ve sorumluluklarının sınırlarını gösteren anayasa mevcuttur ve tüm birimler burada belirlenmiş görevleri yerine getirmekle sorumludurlar. Anayasanın çizdiği çerçeve doğrultusunda federe yönetimler federal yönetime ve diğer federe yönetimlere karşı sorumlu oldukları gibi bütün birimler belirlenmiş alanlarda denetime tabidirler ve kurucu iradeyle belirlenmiş anayasal sınırlar içinde çalışmak zorundadır (Saunders, 1995: 64). Daha da önemlisi federal ve federe yasalar belli spesifik alanlarda uyuşmadığı zaman geçerliliği olan federal yasalardır (Conlan & Dudley, 2005: 364).

Yine yasal anlamda federal yönetimde egemenliğin kaynağı halktır ve egemenlik imparatorluklar dönemindeki gibi bölünmez. Egemenliğin aynı anda federal ve federe yönetimler tarafından kullanılabilir olması ve federal ve federe yönetimler arasındaki ilişkinin hiyerarşik temeller üzerine kurulmamış olması, yasal anlamda egemenliğin bölünmüş olması şeklinde anlaşılmalıdır. Yetkiler kompartmanlaşmıştır, yani yasal ekseninde egemenliği paylaşan belli kompartmanların yan yana varolması durumudur geçerli olan (Pinder, 1985: 51) ama bu yönetimler farklı kompartmanlarda yetkileri aynı doğrultuda kullanırlar. Her iki kademede yetkinin bazı durumlarda denklik zemininde kullanımı meşrudur. Çünkü egemenliğin kaynağı olan halk yetkiyi bu şekilde paylaşmıştır ve bu yetki paylaşımı anayasal çerçeve içinde yürümektedir. Yani federalizm merkezîyetçiliğin etkisinde farklılıkları yoksaymadan yasal anlamda sınırlı merkezileşme çabasının bir ürünüdür.

Ülke, devletin yetkilerini kullandığı alandır, yani devletin egemenliği altında olan toprak parçasıdır. Üniter ve federal yönetim modellerini ayırıştırın şey, devletin ülke üzerindeki egemenliği kullanıp kullanmaması değil egemenliğin nasıl ve hangi şartlarda kullanılacağıdır. Eğer ülkenin tamamında tektip yasalar uygulanıyorsa üniter yönetim modeli sözkonusudur ama ülkenin tamamını bağlayan yasalara rağmen bu ülkenin belli

kısımlarında uygulanan farklılaşmış ikinci bir yasa varsa yani uygulanan bazı yasalar sadece bazı kompartmanlarda geçerliyse o zaman federal yönetim modeli gündeme gelir (Abromeit, 2002: 4). Federal yönetimlerde kurucu birimlerin belli alanlarda yasa yapma haklarını imparatorluk dönemindeki farklı yasaları olan yönetimlerinki gibi bir şekilde bağımsızlık işareti olarak göremeyiz. Federe yönetimlerin sadece üst hukukun bağladığı, onun dışında tamamen bağımsız hareket eden yapılar olarak tasavvur edilmesi yanıltıcıdır (Watts, 2006: 206) çünkü eyaletlerin bireysel olarak yasa yapabilecekleri alanlar kurucu anayasada belirlenmiştir ve kurucu birimlerin ortak kararı sonucudur. Dolayısıyla bu bağımsızlık olarak görülemez. Hatta yasama anlamında federe yönetimlerin sınırlı yasama yapma hakkından vazgeçmeleri durumunda ortaya çıkacak olan yapı üniter anayasal yapıdan farklı değildir. Zaten federal yönetimlerde bazı yetkilerin kullanılması sadece federal görevliler vasıtasıyla yürütülür ki bu alanlarda federal ve üniter yönetim modeli arasında fark kalmamış olur (Nalbant, 1997: 26).

Federal yönetimde federe yönetimler, daha kuruluştan itibaren kurucu iradenin bir parçasıdır ve kendi işlerini yürütme yetkisini kullanmayı sürdürür. Federe yönetimler yasal meselelerin öncelikle bu yönetim kademesinde çözülmesini, ama eğer bu kademedede bir çözüme ulaşılamazsa federal yasalara başvurulmasını tercih edebilirler ki (Tarr, 1994: 64) bu durumda federe devletler kendi alanlarında nerdeyse bir üniter devlet gibi yetki kullanmış olurlar. Fakat onları üniter devletten ayıran şey bu otonominin bile federal anayasa sonucu elde edilmiş olması ve kendi hukukunun yanıbaşında federal hukukun da işliyor olmasıdır. Yani aynı çatı yönetim altında farklı yetki alanları olan iki farklı kademe yönetim vardır ve bunlar bir diğerinin astı olmaktan çok birbirlerinin yetkilerinin sınırlarını belirlenmesini doğrultusunda işlevlerini yürütürler (Landau,1973: 174). Federe yönetimlerin bu denk konumunun devamlılığını sağlayacak mekanizmalar oluşturulmuştur ve federe temsilcilerden oluşan senato bu mekanizmaların en yaygın şeklidir (Börzel, 2005: 248). Senatolar federe yönetimlerin ulusal eksenli konulara katılımının teminatıdır. Federal hukuk, bütün federe devletleri bağlayıcı olması ve doğrudan etkili olması açısından federe hukuktan daha güçlü ve kapsamlı olabileceği gibi, bazen bu ortak alanda rekabete açık olabilir ve federe devletlerin yasaları daha derinlikli ve etkin ise federal çerçevenin dışında

olmamak şartıyla onlar geçerli olurlar. Ayrıca bazı alanlarda yetki federe devletler bırakılmış olabilir ki bu durumda tamamen federe yasalar geçerli olur.

Üniter bakış açısıyla değerlendirildiğinde, merkezler arasındaki bu ilişki ve federe yönetimlerin serbest hareket alanını tanımlamayan kavramın otonomiden çok bağımsızlığa yakındır ve bu haliyle karmaşaya sebep olduğu iddia edilir bazen. Federal yönetimlerde anayasa federe yönetimlerin belli konularda karar alma süreçlerine dahil edilmelerini gerektirmektedir. Yani kurucu iradeyi temsil eden federe yönetimlerin yasal süreçlerin katılımcısı olduğu için anayasada herhangi bir değişiklik yapılabilmesi için federe yönetimlerin iştirak etmesi ve belli bir çoğunluğun desteklemesi gerektiği için (Abromeit, 2002: 4) yasal değişiklik yapmak ancak uzun ve zorlu bir süreçlerden sonra gerçekleşebilmektedir (Riker, 1957: 519). Bu durumda üniter açıdan karmaşa eleştirisi haklı görünmemektedir ama bazen uç nokta olarak her birimin federal yönetimin aldığı her kararı veto etme hakkı olabilir ki bu nokta da üniter açıdan eleştirinin haklılığı vardır ama bu durum federalizm dahilinde bile uç bir noktayı temsil etmektedir ve örneklerine pek rastlanılan bir durum değildir (Duchacek, 1988: 21). Asli ilkelerinden biri, yönetimlerin anayasal çerçeveye sıkı bağlılığı olan (Hueglin, 2003: 275) ve üniter yapılardan farklı olarak bu noktada sağlam denetim mekanizmalarına sahip federal yönetimlerin yasal yapısını federe yönetimlerin anayasanın sağladığı belli serbestiyi kullandıkları için karmaşayla suçlamak makul değildir. Federal yönetimlerde anayasa Ronald Dworkin'e göre yönetim mekanizmalarının tasarlanması, yetkilerin paylaşılması ve hakların korunması yönünde üç amacı gerçekleştirmeye çalışır (Tarr, 1992: 98) ki ortaya çıkan yapılar belli noktalarda merkeziyetçi yapılar ile mukayese edilebilir. Fakat bu yapılar üniter devletlerdeki gibi mekanik ve katı değildir ve bu sayede yargıç Lauterpacht ve Scelle'in ileri sürdüğü gibi insanların yasal anlamda en sağlam teminata kavuştukları mekanizmaları tedarik eden bir yapıdır (Walton, 1952: 373).

Federal yapıların üniter yapılar kadar mekanik ve katı olmaması, yasal yetkilerin federal yönetim kadar federe yönetimler eliyle de kullanılmasından kaynaklanmaktadır ve Almanya örneğinde olduğu gibi federal yönetimlerde merkez-çevre ilişkilerinden bahsedildiğinde federal veya federe yasayı hangi ulusaltı yönetim kademesinin uygulayacağı üzerinde durulmalıdır. Federal yönetimin sahip olduğu yetkilerin federe

yönetimlerin yetkilerinden farkları ve bu yetkilerin hangi şartlar altında ve hangi tekniklerle kullanıldığına pek vurgu yapılmaz. Sözkonusu olan ulusaltı yönetim kademeleri yasaları yürütmekle sorumlu olan üst yönetim kademeleri karşısındaki serbesti alanlarının genişliği, ne kadar yetki kullanabildikleri ve bu şartların ulusaltı yönetim kademeleri lehine ne kadar esnetilebileceğidir (Gunlicks, 1984: 324). Bu yapının ortaya çıkardığı fiili durum federal yönetimlerde genellikle bu merkezlerin yani federal merkez ve federe merkezlerin birarada bulunmasıdır. Federal merkezin yetkileri yer açısından bütün ülkede geçerlidir ama konu açısından geçerli değildir çünkü belli konularda federe merkezlerde sınırları içinde yetki kullanırlar. Yani üniter yönetimlerde tek merkez söz konusu iken federal yönetimlerde yetkilerin paylaşıldığı en az iki merkez üzerine kurulan çok merkezlilik geçerlidir (Börzel, 2005: 248).

Federal yönetimlerdeki yasal yapı ile imparatorluklar döneminde parçalı egemenliğin sözkonusu olduğu yasal yapının kıyaslanması zordur. Çünkü imparatorluk döneminde aynı ülke içinde farklı egemenlik alanları yani farklı yasalar vardı. Bunun günümüzde tam bir karşılığı yoktur. Çünkü Almanya örneğinde olduğu gibi Landerlar kendi temsilcileri aracılığıyla anayasa yapma sürecine katılırlar ve ortaya çıkan anayasa bütün birimlerin üzerinde uzlaşarak vücuda getirdiği ve bütün merkezleri bağlayıcı ortak yasal çerçevedir. Zaten federasyon uluslararası hukukta tek bir egemenlik alanı olarak kabul edilir, tek bir kuşatıcı anayasası vardır ve bu anayasaya çerçevesinde yetkiler federal ve federe yönetimler arasında paylaştırılmıştır. Yetki paylaşımı, federal yönetim yetkileri listelendikten sonra diğer yetkilerin federe yönetimlere bırakıldığı tek liste yöntemiyle olabileceği gibi, federal ve federe yönetimlerin yetkilerinin iki ayrı listeyle belirlenmesi şeklinde de olabilir (Saunders, 1995: 69-70). Federal devletde kendi içlerinde federe yönetimlerin belli özel alanlarda farklılaşmış yasaları olsa bile bu yasalar federal anayasa çerçevesi içindedir ve iki kademenin yetkilerinin çeliştiği durumlarda genellikle yetkili kurum federal anayasa mahkemesidir (Conlan & Dudley, 2005: 363) ki kararları bütün kurucu unsurları bağlayan bu mahkemeyi Delaney *nihai hakem* olarak adlandırmaktadır (Delaney, 2005: 139).

1.5.3. Federalizmin Sosyo-Kültürel Boyutu

Livingstone'a göre federal yönetimleri şekillendiren unsur kurumsal ve anayasal olmaktan çok özgün toplumsal özelliklerdir. Yani federal yapılar federal toplumdaki

özgünlüklerin korunduğu ve geliştirildiği kanallardır (Banting, 2006: 60). Nitekim Tocqueville Amerikan yönetiminin federal yapısına olan hayranlığını saklamamasına rağmen hayran olduğu bu modeli Fransa' ya taşımaktan yana değildir. Çünkü bu modelin Fransız toplumu için uygun olmadığını düşünmektedir. Tocqueville'e göre federal yönetim modelinin başarılı olabilmesi için iyi eğitilmiş ve toplumsal konulara katılımda istekli insan kaynağı, kültürel homojenlik ve bu modeli anlamlı kılabilen bir coğrafi genişlik gibi şartların mevcut olması gerekmektedir. Yani federalizmi Amerikan toplumunun özgün şartları doğurmuştur ve toplumların sosyal ve kültürel özgünlükleri yönetim yapısının şekillenmesinde önemli bir etkidir (Treisman, 2007: 287).

Oysa Fransız Devrimi ile ortaya çıkan merkezîyetçi anlayış toplumsal özgünlükleri Tocqueville kadar önemli bir unsur olarak görmüyordu ve yönetim yapıları miras alınan ve topluluğun içsel özelliklerini yansıtır olmaktan çok, bütün farklılıklardan arındırılmış eşit bireylerden müteşekkil millet temeli üzerine inşa edilmeye başlanmıştı. Artık devlet ve millet neredeyse eşanlıdır ve bu anlayışın bir gereği olarak bütün vatandaşların her türlü farklılığı gözardı edilerek hukuk önünde eşit kabul edilmektedir (Axtmann, 2004: 260). Gerçi bu monarşi döneminin parçalı toplum ve imtiyazların çok küçük bir grup tarafından kullanıldığı ve kalıtsal derin eşitsizlik döneminden sonra ileri bir adımdı (Kaiser, 1979: 211). Ama üniter devlet öncesinde toplumda varolan ve toplum olma esasını gölgeleyecek kadar derin olan farklılıkların yanında her türlü özgünlüğün eşitlik potasında eritilerek modern homojen toplum yaratma yönünde hızla ilerlenmesi (Urwin, 1985: 151) ve homojen toplum anlayışı doğrultusunda yönetim mekanizmalarının topluluğun içsel özelliklerini yansıtır olmaktan çok eşit bireylerin özgünlüklerinin korunması ve vatandaşların ihtiyaçlarının karşılanması için gerekli teknik hizmetlerin sunulması gibi faktörler üzerine tasarlanan ve inşa edilen yapılar olması zamanla tedirginlik oluşturmaya başlamıştır. Çünkü bu yapılar fazlasıyla mekanikti ve devlet bu mekanik yapılar vasıtasıyla toplumu şekillendirmeye çalışmakla yetinmemiş ve mümkün olduğu kadar farklılıkları aşındırma azaltma hatta mümkünse yok etme çabasına girişmiştir (Dupuy & LeGales,2006: 118).

Federal yönetimi gerektiren şartlar arasında geniş toprak parçası ve farklı yönetim anlayışları gibi teknik sebepler olmasına rağmen asıl sebep toplumun farklı kültürel unsurları barındırıyor olmasıdır (Duchacek, 1988: 5; Sturm, 2006:153). Federalizm,

toplumu tarih içerisinde kendi özgünlüklerini geliştirmiş bir organizma olarak değerlendirdiği için toplumu şekillendirilebilecek ve farklılıkların eritilebileceği bir yapı olarak gören merkezîyetçi bakış açısı paylaşılmaz. Federal anlayışa göre toplum sadece eşit bireylerin hakları çerçevesinde tanımlanamaz, aksine haklar bireysel ve topluluk bağlamında olmak üzere iki grupta değerlendirilir (Kincaid, 1995: 38). Yani toplum üniter anlayıştaki gibi homojen bir yapı olarak görülmemediği için toplum içerisinde dil, din yada etnik kökenler temelinde farklılıklar olabilir ve bu farklılıkların yaşanması yönünde kollektif irade beyan eden topluluklara bu hak verildiğinde aidiyet duygusunun daha güçlü olduğu ve vatandaşlık kavramının daha zengin içeriğe kavuştuğu bir topluma ulaşılabilir (Simeon, 2006: 38).

Federal yönetimler ağırlıklı olarak kurumsal yapılar üzerinden anlatılmaktadır ama sadece kurumsal boyuttan değerlendirilmesi resmin önemli bir bölümünün eksik kalması olur. Çünkü Elazar'ın öne sürdüğü gibi federal yönetimin bütün kurumları mevcut olsa bile eğer topluluk farklılıkların yaşanması yönünde irade beyan etmiyorsa ortaya çıkan yapı federal olarak adlandırılmaz ve bu noktada ortaya çıkan idari ademi merkezîyetçiliğe daha yakın bir durumdur. Yani federal yönetimi ortaya çıkaran topluluğun tarihi, kültürel, dil veya dini farklılıklarını yaşama yönündeki talepleridir (Elazar 1993: 193).

Ülkenin ve bütün ülke için bağlayıcı olan anayasanın tekliğine rağmen, toplumsal farklılıkları göz ardı etmeyen federalizmin idari merkezileşme yolunda bir adım olduğu da gözönünde bulundurulduğunda federalizm, çoklukta birlik ilkesi doğrultusunda farklı topluluklar arasında mümkün olan ileri birlikteliğin inşa edilmesi olarak tanımlanabilir (Walton,1952: 366).Yani en geniş idari çerçeve birliktelik esasında çizilmiş olmasına rağmen bu geniş çerçevenin sınırları içinde kalmak şartıyla sosyal ve kültürel farklılıklar kabul edilmiştir ki başka bir deyişle üniterizm de olduğu gibi bütün sosyal ve kültürel farklılıklar göz ardı edilerek toplum eşit vatandaşlardan müteşekkil homojen bir yapı olarak algılanmamıştır. Federalizm savunucuları için aslolan kültür, tarih, dil ve din üzerinde yükselen farklılıkların bir gerçeklik olarak kabul edildikten sonra bu gerçekliğin gerektirdiği optimum yapıların kurulmasıdır ama bu farklılıkların her zaman dil, din ve etnik kökenler gibi derin olması da gerekmez. Olayı bu noktadan değerlendiren Alman Baron Von Steim, merkezîyetçiliğin en parlak günlerini yaşadığı

1800lerde federalizmin gerekliliğini vurgularken, federalizmin farklılığı göz önünde bulundurarak inşa ettiği daha küçük yönetim birimleri aracılığıyla vatandaşların harekete geçirilerek enerjilerini yönetime aktarmaları ve uyuyan vatandaşların uyandırılabilceceğini savunmaktadır (Treisman, 2007: 157). Çünkü toplulukların farklılıklarının göz ardı edilerek sürekli bir merkezden aynı ilkelerle yönetilerek toplulukların himaye edilmeleri, toplulukların ve doğal olarak bireylerin kapasitelerini kullanmalarını engellemektedir. Oysa farklılıklar üzerine inşa edilmiş daha küçük yönetim birimlerine vatandaşların aktif katılım ile bu kapasitenin geliştirilmesi yüksek ihtimaldir. Bireylerin aidiyet duyguları arttıkça sosyal konulara daha çok muhatap olacaklardır ve bu konulara daha çok muhatap olmaları toplumsal faydanın yükselmesini sağlayacaktır. Ademi merkeziyetçi yapılarla yönetim vatandaşlara daha yakınlaşacağı için vatandaşlar yönetime daha etkin şekilde katılarak yönetimi de etkinleştirmektedirler (Stepan, 2000: 164).

Burada yönetim ölçeğinin ne olması ve bu ölçeğin hangi unsurdan oluşması gerektiği sorusu ortaya çıkmaktadır. Duchacek ‘in öne sürdüğü gibi bütün idari örgütlenmeler mülki ölçek temelinde şekillenir (Duchachek, 1975: 43; Abromeit,2002: 3). Bu yüzden mülki ölçek yönetim modelleri açısından önemli bir farklılaşma noktasına işaret etmektedir. Üniter yönetimler ölçeği ülke ve ölçeği oluşturan unsuru da farklılıkların yoksayıldığı vatandaşlık üzerine kurulu ulus olarak kabul etmektedir. Federalizmin ölçek ve ölçeğin içini dolduran unsura yaklaşımı, aslında genel çerçevede içinde üniterizm ile aynıdır yani ölçek ülke unsur ise ulustur, ama üniterizmden ayrıştığı nokta bu genel çerçevede içinde kompartmanlaşma ve farklılaşma olabileceğidir. Bu kompartmanlaşma ve farklılaşma gereklidir, çünkü federalizm taraftarlarına göre federe yönetimler mülki ölçek olarak ‘‘yöneticiler ve yönetilenler arasında ilişkilerin devam ettirilebileceği en uygun ölçektir’’ (Treisman, 2007: 1).

İdeal yönetim yapısına ulaşmak için idari birim ölçeğinin ne olması gerektiği antik Yunandan beri üzerinde fikirler beyan edilen bir konu olmasına rağmen aydınlanma döneminden sonra özellikle nüfus artışları, nüfus hareketliliği ve yeni idari kurumların ortaya çıkmasıyla üzerinde daha sık düşünülen ve konuşulan bir konu olmuştur Machiavelli, Montesquieu ve Rousseau bu konuda fikirleri olan önemli düşünürlerdendir. Her üç düşünür de etkili demokratik yönetim için idari ölçeğin küçük

olması gerektiği konusunda ve geniş coğrafya üzerine kurulu devletlerde etkin yönetim yapıları inşa etmenin zorluğu konusunda hemfikirdirler (Greer, 2006:5).

Bu düşünürler arasında bu konudaki fikrini daha detaylı olarak beyan eden Rousseau için ideal yönetim birimi antik Yunandaki şehir cumhuriyetidir. Diğer yandan yaşadığı dönemde özellikle savunma için daha büyük yönetim birimlerinin gerekliliğinin farkında olan Rousseau sonuç olarak İsviçre benzerindeki gibi savunma amaçlı konfederal yapılar önermektedir. Polonya için ideal yönetim modeli sorulduğunda ülkeyi daha küçük parçalara ayırmalarını ve eksikleri giderilmiş federalizm inşa etmelerini önermiştir. Rousseau' nun ideal yönetim şemasının tamamına bakıldığında yaşadığı şartlarda yönetimde belli bir oranda merkezileşmenin kaçınılmaz olduğunun farkına vardığını, ama merkeziyetçiliğin doğuracağı problemleri de fark ederek şemasını oluşturduğu görülebilir. Mesela yerel meclislerin Rousseau'nun yönetim şemasında önemli bir yeri bulunmaktadır. Bu meclislere idari karar verme yetkileri vermiş olmasına rağmen, bunların yasama yetkilerine dair hiçbir gönderme yoktur. Hatta egemenliğin bütün vatandaşlar adına merkezi organ tarafından kullanabileceğini ve bölünmesinin mümkün olmadığını yazmaktadır. Yani yasamanın tekliğinin sorgulanması hiçbir noktada gündemde değildir, yerel ve bölgesel yönetimler yasamadan geçen bütün yasalara uymakla sorumludur (Treisman, 2007: 289). Yani yasama tekliğinin yanı sıra, çevre birimlerinin kendilerini merkez ihlallere karşı koruyacak güçlü idari donanımlara sahip olduğu yürütme federalizmine yakın durduğu söylenebilir. İdari ölçeğin ne olacağı belirlenirken toplumsal farklılıklar kaale alınarak mı belirlenecek, yoksa toplumsal farklılıklar göz önünde bulundurulmadan tamamen idari teknik bir konu olarak mı belirleneceği konusu bir yol ayrımıdır (Abromeit, 2002: 3) ve yönetim modellerini şekillendiren bir faktör de bu soruya verilen cevap ile ortaya çıkmaktadır. Üniter devletler toplumu bütün farklılıklardan arındırılan eşit bireylerden müteşekkil homojen toplum üzerine kurduğu için idari ölçek teknik bir konu olarak değerlendirilmekte ve ölçek teknik gereklilikler zemininde belirlenmektedir. Federal devletler ise ölçek belirlenmesinde teknik gerekliliklere ilaveten toplumsal kültürel ve etnik farklılıkları da göz önünde bulundurarak daha küçük ölçek tercih etmektedirler (Simeon, 2006:38). Çünkü pek çok hizmet için ülke büyük bir ölçek olabilir ve vatandaşların taleplerini merkeze ulaştırması meşakkatli ve geç olabilir, dolayısıyla merkez vatandaşın beklentilerini anlamakta ve karşılamakta zorlanabilir. Oysa federe

yönetimler bu anlamda yerel ve ulusal ölçek arasındaki vasat ölçeğiyle belli hizmetlerin çok daha verimli sunulmasına imkan sağlayabilir. Çünkü bu kademede, yönetim vatandaş taleplerinden daha hızlı haberdar olabileceği için vatandaşların beklentilerini yönetimde daha kolay cevap bulabilir yani yönetim daha vatandaş odaklı hale gelir (Greer, 2006: 7).

Federalizm taraftarları, üniterizmin ülkedeki farklılıkları görmezden gelerek bütün ülke çapında standart kurallar uygulamasını ve mülki birimlerin bu doğrultuda oluşturulmasını insanları bu kurallar doğrultusunda şekillendirme çabası olarak değerlendirmişler. Oysa federalizm yönetimin etkili olabilmesi için ülkedeki kültürel farklılıkları göz önünde bulundurması gerektiğini savunmaktadır (Tierney, 2007: 237). Kültürel farklılıkların dikkate alınmamasının uzun dönemdeki doğal sonucu ise yapılar ile insanlar arasındaki uyumsuzluktan kaynaklanan problemlerin ortaya çıkması ve üniter yapının sosyal farklılıkları dikkate alan yeni yapılar üretmesinin zorunluluğu olarak değerlendirmişlerdir. Oysa yönetim yapısı, toplumun veya toplulukların geleneklerini, kültürünü, ahlakı değerlerini yansıtan uzun zaman diliminde şekillenmiş ve toplumun özgün özelliklerini yansıtıyor olmalıdır. Başka bir deyişle toplumun şeklini almalıdır ve toplumu şekillendirmeye çalışmaktan uzak durmalıdır, bedene göre şekillendirilen bir elbise olmalıdır bedeni şekillendirmeye çalışmamalıdır. (Treisman, 2007: 292). Oysa Fransız Devrimi ile, yönetim yapıları miras alınan ve topluluğun içsel özelliklerini yansıtır olmaktan çok, eşit bireylerin özgürlüklerinin korunması ve vatandaşların ihtiyaçlarının karşılanması için gerekli teknik hizmetlerin sunulması gibi faktörler üzerine tasarlanan ve inşa edilen mekanik yapılar olarak algılanmaya başlanmıştır. Bu algı sonucunda devlet toplumsal farklılıkları aşındırma, azaltma ve mümkünse yok etmeye çalışmıştır (Dupuy & LeGales, 2006:118).

Yönetim yapılarının mekanik bir tarzda inşa edilmesi sonucunda devlet ile toplum belli kesimleri arasında derin farklılık oluşmuştur (Chevallier,1996: 68) ki federalizm taraftarları toplumsal farklılıkları yoksayarak inşa edilen bu mekanik yapıların uzun dönemde yönetimin demokratik boyutunu zaafa uğratacağını iddia etmişler ve yönetimin güçlü demokratik içeriğe sahip olabilmesi ile federal ilkeler arasında yakın bağ olduğunu öne sürmüşlerdir (Duchacek,1988: 16; Tierney, 2009: 238). Çünkü federal yönetimlerde farklılıkların dikkate alınarak yönetim mekanizmasının çok

merkezlilik temelinde teşkilatlanması, iktidarın tek elde toplanarak yozlaşmasını ve çoğunluk hakimiyeti önünde bir engel oluşturduğu gibi (Adelberger, 2001: 43) yönetimin şeffaflık ve hesap verebilirliğini arttırmaktadır. Ayrıca bu çok merkezlilik sayesinde birimler arasında demokratik denetim güçlenmiştir. Bu sebeplere istinaden eğer bir yönetim demokratik esaslar üzerine inşa edilmemişse, o yönetimde federal yapıların yaşamasının imkan dahilinde olmadığı ileri sürülmüştür (Saunders 1996: 62). Aynı iddia, tersten yetkilerin paylaşımı sebebiyle federal yönetimlerin otoriter ve anti demokratik yönetime geçiş yolunda önemli bir engel oluşturduğu şeklinde dile getirilebilir ki II. Dünya Savaşı sonrasında Almanya' nın tekrar otoriter bir yönetime dönmesini engellemek amacıyla müttefik güçler 1949 anayasası ile Almanya' da federal yönetim yapısı inşa ederek bu amaçlarına ulaşabileceklerini düşünmüşlerdir (Johnson, 1999: 23-39; Banting, 2006:46).

Federal yönetimlerin çoklu yapıları, yönetimin otoriterleşmesi yönünde bir engel teşkil ettiği için bir avantaj olarak kabul edilebilir ama demokratik eşit vatandaşlığın sağlanması bağlamında ciddi çelişkiler doğurmaktadır. Çünkü federal çoklu yapılar, topluluk bağlamında farklılıklar esasında inşa edilmiş olmasına rağmen, birey bazında eşitlik esasında hizmetler sunmaya çalışmaktadır ve bu üzeri örtülmesi zor çelişki doğurmaktadır. Modern eşit vatandaşlık anlayışı gereği ülkenin sınırları içindeki bütün vatandaşlar devlet tarafından eşit olarak kabul edilmekte ve yönetimin sunduğu hizmetlerden eşit olarak faydalanması gerekmektedir ki Tocqueville' in iddia ettiği gibi uzun dönemde bu mekanik eşitlik anlayışı federal yapıların altını oymaktadır (Kincaid,1995: 43). Diğer yandan, farklılığın eşitliğin önüne geçirildiği ve Duchacek in 'dyadik' federalizm olarak adlandırıldığı durumda (Duchacek, 1988:10) federe yönetimlerde sunulan hizmetler bölgenin sosyal ve kültürel farklılıklarını karşılayacak şekilde tasarlandığında, federe yönetimler arasındaki farklılıklar aynı çerçeve içine sığdırılmayacak kadar derin olma riski oluşabilir ki bunun kabullenilmesi kolay değildir. Başka bir anlatımla federal yapıların sağlıklı işleyebilmesi için, farklılık ve eşitliğin makul bir denge dahilinde uzlaştırılması kaçınılmazdır ve bu ilkedden herhangi birinin baskın olması durumunda ortaya çıkan resimde federalizm ilkelerinden bazılarının silindiği görülecektir. Bu çelişkinin üstesinde gelebilmek için hizmetlerin ayrıştırılarak bazı alanlarda standart hizmetler sunarken bazı alanlarda farklılaşmış hizmet sunumu bir çözüm olabilir.

1.5.4. Federalizmin Kurumsal-İdari Boyutu

Federal yönetimlerde ülkenin idari teknik olarak tek merkezden yönetilmesi yerine çok merkezden yönetilmesi tercih edilmektedir. Bu merkezler en uygun idari ölçek olan federe yönetimler dahilinde faaliyetlerini yürütmektedir. Bu çok merkezlilik sayesinde bir yandan halkın talepleri yönetime daha etkin olarak yansıtılmakta (Abromeit, 2002: 3) ve dolayısıyla vatandaşların aidiyet duygusu güçlendirilerek yönetime daha etkin katılımları sağlanırken, diğer yandan federal yönetimin çok merkezlilik anlayışı sonucu yönetenlerin hesap verebilirliğini artırarak ve farklı yönetimlerin *algıları, öncelikleri ve stratejik tercihleri* verimlilik ekseninde şekillendirmekte, (Obinger, 1998: 245) bu durum yönetimin verimini artırarak teknik anlamda da yönetim daha verimli hale getirilmektedir. Çünkü aynı vatandaşa hizmet sunan farklı birimler arasındaki rekabet sonucunda hizmet kalitesi yükselmekte ve müzmin problemlere bile etkili ve yeni çözümler bulunabilmektedir. Yine rekabet halindeki yöneticiler hesap vermek sorumluluğundan kolayca kaçmanın doğuracağı dezavantajın farkında oldukları için bu sorumluluktan kaçmamaktadırlar (Banting, 2006: 46).

Federalizm anlayışındaki çok merkezlilik, birbirinden tamamen farklı olarak hareket edebilen ve her birinin kendine ait ayrı bir çatısı olan ve hepsinin farklı yönlerde hareket edebileceği bir yapı değildir. Aksine Jefferson'un anlatımıyla güneşin etrafında farklı yörüngeleri olan gezegenler gibidirler. Her biri kendini ağırlığı ve mesafeleri doğrultusunda hareket etmektedir (Landau, 1973: 177). Yani federal yönetim bir yanı sıra sadece bütün kurucu birimlerin uzlaştığı konularda hareket eden yapı olduğu gibi, diğer yanı sıra kurucu birimlerin hepsini altına alan ortak bir çatıdır ve kurumsal farklılıklar bu ortak çatı konumunu sağlayan anayasada belirlenmiş şekillerde uygulanabilir. Federalizmde birincil amaç, kurumların sosyal ve kültürel farklılıklar üzerine inşa edilmiş olması, yani kültürel farklılıkların yönetim mekanizmasına yansıtılmış olmasıdır. (Elazar, 1993: 193). Federe yönetimler kültürel farklılık ekseninde oluşmuş olmasına rağmen federal yönetim çatısı altında işbirliği, birliktelik hatta belli kurumlar bağlamında tekli yapı da vurgulanmaktadır. İşbirliği, birliktelik ve teklik zemini doğal olarak genellikle çatı yönetim konumundaki federal yönetimdir ama bu işbirliği federal yönetim ile bütün federe yönetimler arasında olduğu gibi bir veya

birkaç federe yönetimle federal yönetim arasında da olabilir, hatta sadece federe yönetimler arasında da olabilir.

Faaliyetlerin işbirliği tarzında yürütülmesi durumunda özellikle işbirliğinin federal yönetim ve federe yönetimler arasında gerçekleşmesi, pratikte federal yönetimin nüfuzunun artması yönünde bir sonuç doğurabilir (Saunders,1995: 71). Mesela işbirliği ekseninde oluşturulan mali destekler vasıtasıyla federal yönetimlerin federe yönetimleri kontrol etmeleri güçlü ihtimal olarak ortaya çıkmaktadır ve bu durum federal Almanya örneğinde açık bir şekilde görülmüştür. Farklı kapasiteye sahip birimler arasında işbirliği mekanizmalarının yaygın olarak işletilmesiyle artık faaliyetler federal ve federe yönetimler tarafından birlikte yürütülmekte ve federalizmin baskın özelliği olan yönetimler arasındaki eşitlik ve serbesti yerini karşılıklı bağımlılığa bırakmaya başlamaktadır. Fakat buradaki karşılıklı bağımlılık üniter devletlerdeki bölgesel yönetimler ile merkezi yönetim arasındaki ilişkiden oldukça farklıdır, çünkü burada söz konusu olan hiyerarşik bir ilişki ve bir tarafın zorlamasından çok iki eşit muhatapın karşılıklı anlaşması temelinde faaliyetlerin yürütülmesidir. İşbirliği yoluyla varılan yetki paylaşımında her ne kadar özellikle mali konularda güçlü taraf olan federal yönetim yönlendirici taraf olsa da asıl amaç işbirliği mekanizmalarının merkezlerin yetki alanlarını sınırlamayacak bir şekilde sisteme monte edilmesidir. Esas itibariyle federal yönetimler de yetki paylaşımı merkezin tek taraflı bir faaliyetinden çok federe ve federal ikili ortak iradenin sonucudur. Her ne kadar federe yetkilere belli sınırlamalar getirilmiş olsa da bu sınırlamalar bile federe idarenin kendi iradesiyle kabulü sonucunda varılmış bir noktadır (Nalbant, 2007: 46).

Federal yönetimlerde federal ve federe merkezler arasındaki ilişkinin sınırları kurucu felsefe itibariyle bir birimin diğerini kendi içinde eritmesine engel olacak denklik ilişkisi üzerine ihdas edilmesine (Delaney & Smith, 2005: 132) rağmen, yönetimin doğası gereği bu merkezler arasında zamanla oluşan işbirliği sonucunda federal merkez yetki alanlarını değişik yöntemlerle daha genişletmeye çalışırken federe yönetimler ise bu alanları daraltma çabası içine girebilir. Federal yönetim modeli, denklik anlayışı yasal anlamda genellikle pürüzsüz bir şekilde işletilerek bütün birimlerin yasal olarak eşit konumları teminat altına alınabilir, ama bütün birimlerin kaynaklara eşit ulaşmasını sağlayamaz. Yani birimler arasında gelişmişlik farkları oluşabilir ve bu durum daha

gelişmiş diğer merkezler veya federal merkez ile işbirliğini kaçınılmaz kılabilir. Ekonomik anlamda farklı gelişmişlik seviyesine sahip iki birimin kaçınılmaz işbirliğinde genellikle zayıf olan taraf denklik konumunu kaybedebilir (Rose, 1985: 28). Almanya’ da savaş sonrası ekonomik şartlardan faydalanarak ekonomik teşvikler yoluyla federal yönetimin federe yönetimler üzerinde oldukça geniş yetkiler kullanması bunun bir örneğidir. Ama böyle durumlarda bile federal yönetimlerde kurucu öğelerin denklik ilişkisinden kaynaklanan haklar vasıtasıyla oluşan durum bir mutlaklıktan çok müzakerelere açıktır ve kurucu felsefeyi zedeleyen gelişmeler tekrar görüşülerek üzerinde düzenlemeler yapılabilir.

Federal yönetimlerin tercihi çok merkezlilik yönünde olmasına rağmen özellikle savunma gibi alanlarda ihtiyaçlara daha etkili cevap verebilmek için tek merkezli yapı elzem görünmektedir. Yalnız tek merkezli yapılar şartların kaçınılmaz olarak zorunlu kıldığı alanlarda ihdas edilirken diğer alanlarda çok merkezli yapılar geçerliliğini korumalı (Inman & Rubinfeld, 1997: 45) ve çevre birimlerin kendilerini merkeze karşı koruyabilecekleri yapıların varlığı güçlendirilmelidir. Çünkü tek merkezli yönetimler muhtemel olan çoğunluğun ve merkezin baskısı pekçok düşünürü endişelendirmiştir. Bu noktada tedirginlik duyanlar federalizmin çok merkezlilik yaklaşımını bir çözüm olarak görmüşlerdir. Bu noktada fikrini en açık şekliyle ifade eden Pierre Joseph Proudhon’ a göre federalizm, merkezdeki küçük bir grubun bütün ülkeye nüfuz ederek iktidarı kullanmalarını engelleme yolunda gayet akılcı bir çözüm olarak görünmektedir. Yönetimin parçalara bölünmesi bireyleri her noktaya nüfuz eden mutlak iktidarın ihlallerinden koruyabilir. İktidarın alt odacıklardan oluşması sadece Proudhon’un önerisi değildir, Jefferson’da aynı düzlemde fikirler beyan etmiştir. Jefferson’ın önerdiği organik bölünme kavramı ile bölünebilen bütün iktidarın bölünmesi anlatılmaktadır. Organik bölünme ile bütün bölümlerin yetkilerinin en açık şekliyle tanımlanması ve bölünen yetkilerin farklı kurumlar aracılığıyla kullanılması gerekmektedir (Treisman, 2007: 204-205) ve yetki kullanan kurumlar yetkilerin bütün şeffaflığıyla kullanacaklar ve her türlü denetim mekanizmasına açık olacaklardır. Bu kurumlar arası denetim mekanizmasıyla sadece birimler arasında uyumlu bir denge oluşmakla kalmaz, her birimin bulunması gereken noktada bulunmasına da katkı da bulunulur (Landau, 1973: 177).

Federalizm literatürde genellikle kurumların çeşitliliği kavramı altında incelenmektedir ve Smiley' e göre ortaya çıkan yeni şartlar vatandaşların ihtiyaçlarınının tatmin edici şekilde karşılanması için kurumların çeşitlenmesi gerektiğini öne sürmektedir (Smiley, 1984: 39). Kurumsal çeşitlilik teknik bir gereklilik olmasına ilaveten kurumların etkin olabilmeleri için toplumsal özgünlükler doğrultusunda çeşitlenmesi gerektiğine dair inanç yatmaktadır (Sturm, 2006:141). Kurumlar arasındaki ilişkiyi açıklayan asli kavram karşılıklı denetimdir ki karşılıklı denetim ile anlatılmak istenen federal ve federe yönetimlerin ve bu birimlerdeki kurumların birbirine hiyerarşi bağı ile bağlı olmadan diğerinin denetiminin dışında olmamasıdır. Yani K. C. Wheare'in deyimiyile söz konusu olan işbirliğine açık farklı yapıların varlığıdır. (Scheiber, 1980: 666) Sayıları onlarca hatta yüzlerce olan bu kurumlar bazen bir hizmetin sunulması çerçevesinde biraraya gelebilirler ama genellikle her kurumun kendine has yürütmekte olduğu sorumlulukları vardır ve sorumlulukları yürütürken serbesttir, ama bu gerektiğinde diğer kurumların denetimi dışında kalacağı anlamına gelmez. Kurumlar arasındaki bu muhtemel denetim, kurumsal yapıda bir sürekli istikrar üretmektedir, her kurum farklı bir hizmet sunduğu ve diğer kurumlar bu hizmetin alıcısı konumunda olduğu için kurumlar arasında karşılıklı bağımlılık sözkonusu olduğu gibi hiçbir kurum diğerini yoksayma şansına sahip değildir. Çünkü bu durumda o kurumun sunduğu hizmeti alma imkanını kaybetmiş olur ancak bu durum kurumlar arasında mutlak eşitlik olduğunu göstermez. Bazı kurumların hizmet alanı daha geniş ve nüfuzu daha fazladır halbuki ötekiler dar alanda daha ikincil hizmetler sunmaktadır, yani kurumlar arasında yetki alanı yapısı ve sayısı gözönünde bulundurularak bir tasnif yapılmaktadır, nihayetinde herbiri bir hizmet sunmaktadır ve bu noktada denktirler (Treisman, 2007:205 ; Rose, 1985:24).

Üniter bakış açısından federal kurumsal çeşitlilik bir karmaşa gibi görülerek eleştirilmektedir. Bir görüşe göre bu durum idari yapılara bir esneklik ve farklı şartlarda varlığını sürdürme kabiliyeti vermektedir. Yani federal yönetimlerde himaye eden ve sürekli yönlendiren güçlü bir merkez olmadığı için farklı yararların ve çelişkili yönelimlerin sözkonusu olduğu durumlarda bile kurumlar varlığını sürdürebilir (Saunders, 1995: 74) çünkü kurumlar bu şartlar da göz önünde bulundurularak tasarlanmıştır. Ayrıca federal kurumların problem çözme kapasitesi daha yüksektir, çünkü mekanizma başından beri uzlaşma üzerine kurulmuş olduğu (Sturm, 2006: 149)

ve özellikle belirlenen konular dışında aktörlerden herhangi birinin oyunun kurallarını tektaraflı değiştirme ayrıcalığı olmadığı için problemlerin bir uzlaşma zemininde çözülmesi gerekmektedir ki bu uzun dönemde yönetim kapasitesini artırır.

Üniter yapılarda kurumlar tek merkezden yönetildiği ve tarafların üzerinde uzlaştığı ilkeler zorunlu olmadığı için yönetim belli alanlarda daha hızlıdır ama bir alanda üretim yapan tek firmanın olması gibi bir tekel konumu yaratmaktadır. Üretilen hizmetler farklı kurumların rekabetinden uzak olduğu için hizmet kalitesi daha düşük olabileceği gibi, hizmetin içeriği alıcının değil sunucunun istekleri doğrultusunda şekillenmektedir (Watts, 2006: 211). Üniter ve federal kurumlar kıyaslandığında, federal kurumların toplumsal değişimlere daha çabuk uyum sağladığı söylenebilir. Kurumlar her ne kadar doğaları gereği değişime direnç gösterme temayülünde olsalar bile uzun dönemde değişime karşı duramazlar ve değişirler. Bu noktada aslolan değişime uzun zaman sonrasında ve artık değişim kaçınılmaz olduğu bir zaman diliminde ve radikal bir değişime mi girişileceği yoksa değişimin gerekliliğinin fark edildiği andan itibaren sürekli ve sindirilerek bir değişim mi yaşanacağıdır. Değişimin uzun süreye yayılarak yaşandığı kurumlar daha istikrarlı olduğu gibi bu kurumların eksiklerini dışarıdan baskıya maruz kalmadan kendi iradeleriyle giderdikleri de kabul edilir, çünkü içinde faaliyet gösterdikleri topluma karşı daha hassastırlar (Landau,1973: 179).

Çok merkezlilik ve kurumsal çeşitlilik anlayışı bir yandan farklılığa yaşama imkanı sağladığı ve demokratik kontrolü güçlendirdiği için takdir edilebilir. Ancak faaliyetlerin ortak kararlarla yürütülmesi gerekli durumlarda veto hakkına sahip birden çok katılımcı olduğu için acil kararlar alınması zor olabileceği gibi (Obinger,1998: 245) mevcut bir yetkinin federal merkez tarafından mı yoksa federe merkezler tarafından kullanılacağı konusunun gündeme getirilmesiyle yönetimde hızı engellenebilir (Simeon, 2006: 24). Yetkilerin merkezler arasındaki paylaşımı konusu federalizmin kendi içinde çeşitli tarzların ortaya çıkmasının en zengin kaynaklarından biridir (Inman &Rubinfeld, 1997: 43). Yetki paylaşımı yasama süreci üzerine yoğunlaşacağı gibi, yasaların uygulanması noktası üzerine de yoğunlaşabilir veya mali kaynakların paylaşımı üzerine de yoğunlaşabilir. Mesela Amerika' da yasaların uygulanmasından federal yönetim sorumlu iken, Almanya' da yasaların uygulanması sürecinde etkin olan federe yönetimlerdir. Yetki paylaşımı ve merkezlerin çokluğu hangi alanda olursa, farklı

kurumların olması sebebiyle hem yetkinin hangi birim tarafından kullanılacağı konusunda bulanıklık yaratabilir, hem de kurumlar arasında muhtemel çekişmeler doğurarak yönetimin etkinliğini zayıflatabilir.

1.5.5. Federalizmin Ekonomik Boyutu

Merkeziyetçilik taraftarlarına göre, merkeziyetçilik vasıtasıyla ülkenin gelişmiş bölgelerinden toplanan vergiler, ortak havuz politikalarıyla merkezde toplandıktan sonra az gelişmiş bölgelere kaynak aktarımı sağlayabilir (Treisman, 2007: 79). Merkeziyetçi bütçe disiplini yoluyla oluşturulan makro ekonomik çerçeveye ilaveten merkezi yönetimin geliştirerek sunduğu altyapı ve ulaşım hizmetleri sayesinde ülke çapında topyekün bir gelişmenin önü açılabilir (Axtmann, 2004: 261) ki bu 19 ve 20 yüzyılda pek çok ülkede örneği bulunabilecek bir uygulamadır. Ayrıca özellikle savaş sonrası gibi olağanüstü durumlarda merkeziyetçi ekonomik politikalar vasıtasıyla serbest müteşebbisin girişemeyeceği yatırımlar üstlenerek ekonomik kalkınmaya kısa dönemde önemli katkılarda bulunmuştur. Fakat toplumsal dinamikler göz önünde bulundurulmadan tamamen ekonomik ve teknik ekseninde gerçekleştirilen bu kalkınma sonucunda sanayi ülkelerin belli şehirlerinde toplandığı için bu şehirler cazibe merkezi haline dönüşmüş ve ülkenin diğer kısımlardan yoğun göç almıştır. Gerçekleşen bu göçler sonucunda pek çok üniter ülkenin demografik yapısında dengesizlikler meydana gelmiştir. Oysa federal yapılarda başından beri çok merkezlilik esas olduğu için her merkez kendi manevra alanını oluşturmuş ve sanayi sadece birkaç merkezde yoğunlaşmamıştır. Ayrıca çok merkezlilik sayesinde kaynaklar optimum seviyede kullanıldığı için (Inman & Rubinfeld, 1997: 45) bu merkezlerde ekonomik canlılık sağlanmış ve bu merkezlerdeki vatandaşların ekonomik saiklerle göç etmesi gerekmediği için demografik denge bozulmamıştır. Federal ekonomideki çok merkezlilik merkezlerin tamamen serbest hareket ettikleri anlamına gelmemektedir, aksine bu merkezler arasında *ortak görev alanı* olarak tanımlanan alanlar olduğu gibi gelirlerin paylaşılması sürecinde karmaşık işbirliklerini zorunlu kılmaktadır (Voight, 1988: 99).

Ayrıca federe yönetimler arasında varolan rekabet, ekonomik gelişmelere olumlu yönde katkıda bulunmuştur. Sanayi bir bölgede yoğunlaşmadığı için federe yönetimler kendilerini bir rekabet ortamında bulmuşlar ve bunun sonucunda hem üretim kalitesini

arttırmaları gerekmiş hem de maliyetlerin azaltılması yoluna gidilmiştir. Özellikle maliyet düşürebilmek için yerel kaynakların daha etkili kullanmaları gerekmiştir ki bu federe ekonomileri canlı tutmuştur. Benzer konular üniter devletlerde de 1980 sonrasında bölgesel yönetimler aracılığıyla dile getirilmeye başlanmıştır. Üniter yapıların ekonomik gelişmeyi sekteye uğratabileceği öne sürülmektedir. Çünkü üniter yönetimlerde hem vergi merkezi bazda toplanmakta ve diğer kademelere kaynak aktarımı uzun süreçler sonucunda gerçekleşmekte, hem de genellikle bölgesel yönetimlerin vergi toplama kapasitesi daha düşük olduğu için çevreye aktarılan kaynaklar çevrede yapılacak yatırımların maliyetini karşılama konusunda yeterli olmadığı zamanlar yatırımların tamamlanması zorlaşmaktadır. Yani üniter devletlerde bu konu ekonomik gelişme ve sanayileşme boyutu kadar bölgesel yönetimlerin mali kaynaklara ulaşma yönüyle de konuşulmuştur (Dupuy & LeGales, 2006:128).

Federal ekonomik yapıya yönelik eleştiri ise, ekonomide birden fazla aktör olduğu için (Adelberger, 2001: 46) gerekli durumlarda acil kararların alınmasının zor olması (Obinger, 1998: 245), üretimin gereğinden fazla merkezde yapılarak optimum verimin alınamayacağı (Weisbrod, 1961: 131) ve uzun dönemde makro ekonomik disiplinin pürüzsüz olarak sürdürülmesinin kolay olmadığı yönündedir. Ancak federal ekonomik yapı, yönlendirici bir merkezin olmadığı ve bütün birimlerin tamamen bağımsız hareket ettiği fiili bir merkezin yokluğu durumu değildir. Aksine gümrük vergileri aracılığıyla ülkeyi ekonomik bir bütün haline getiren, hizmet kalitesinin düşük olduğu federe yönetimlere maddi teşvikler yaparak hizmet kalitesinin yükseltilmesine katkıda bulunan ve federe yönetimlerin asgari hizmetleri vermesini talep eden ve bu hizmetlerin verilemediği durumlarda bu hizmetleri bizzat kendisi veren bir federal merkez sözkonusudur (Musgrave, 1961: 97).

Bunun dışında literatürdeki en yaygın eleştiri, federal yönetimlerde refah devleti uygulamalarının üniter devletlerdeki kadar başarılı olamaması yolundadır (Scharpf, 1997: 28; Pierson, 2002, 372; Simeon, 2006: 23). Özellikle II. Dünya Savaşının bitiminden sonra başlayıp 1980'lere kadar AB ülkelerinin hemen hepsinin yönetim anlayışının omurgasını oluşturan refah devleti uygulamaları başarılı olmak için üniter devletlerde hazır bir zemin bulmuştu (Chevallier, 1996: 67). Refah devleti anlayışı

doğrultusundaki uygulamalarının federal yönetim çerçevesinde nasıl bir yer bulduğu ve federal anlayışı nasıl etkilediğine bakılması anlamlı olacaktır.

1.5.5.1.Refah Devleti ve Federalizm

Refah devleti anlayışı özellikle II. Dünya Savaşından sonra hız kazanan ve bütün vatandaşlara işsizlik, hastalık, yaşlılık teminatları yanı sıra eğitim ve sağlık gibi temel sosyal hizmetlerin devlet tarafından sunulması anlamında kullanılmaktadır. Yani başta eğitim, sağlık ve sosyal güvenlik olmak üzere önemli temel hizmetlerin devlet tarafından ülkenin neresinde ikamet ederse etsin bütün vatandaşlara standart olarak sunulması ve bu hizmetlerden isteyen bütün vatandaşların ücretsiz olarak faydalanabilmesi anlatılmaktadır (Jeffery, 2006: 67). Refah devleti anlayışı gereği sunulan hizmetlerin en büyük özelliği, standart olarak bütün ülkede sunulmasıdır, oysa farklılıklar üzerine kurulu bir ülkede böylesine büyük ölçekli programlar üzerine inşa edilen hizmetlerin sunulması daha zordur. Ayrıca hizmetlerin karar verme ve sunum süreçlerinden birden çok veto yetkisi kullanabilecek aktör vardır ve dolayısıyla bu süreci yavaşlatan ve zorlaştıran bir nokta olarak ortaya çıkmaktadır. Galligan' a göre federal devletlerde refah hizmetleri yavaş başlamakta ve gelişim aşamalarında kolayca sekteye uğramaktadır (Galligan, 1995).

Persson ve Tabellini ise merkezi yönetimlerin refah uygulamaları için yönetim ölçeği olarak daha verimli bir zemin sağladığını öne sürmektedir ki zaten yapılan mukayeseli araştırmalarda federal devletlerde ülke çapında refah harcamalarının daha az olduğu görülmüştür (Persson & Tabellini, 1996: 624). Obinger, İsviçre örneğinden yola çıkarak federal devletlerde refah devleti anlayışının gelişmemesini, refah devleti anlayışının gerektirdiği güçlü devlete yönelik kuşkulara bağlamaktadır (Obinger, 1998: 243).

Federal yönetimlerde refah harcamalarının daha düşük olması anlaşılabilir. Çünkü T. H. Marshall'ın savunduğu gibi II. Dünya Savaşı sonrasında kaydedeğer yaygınlık gösteren refah devleti anlayışı doğrultusundaki sosyal programlar homojen toplum anlayışı dahilinde daha etkin sunulabiliyordu. Oysa farklılıklar üzerine inşa edilen federal yapılar refah hizmetlerinin sunulmasını olumsuz etkileyen en önemli faktörler arasında yer almaktadır (Swank, 2001: 211). Refah devleti yaklaşımı ile devlet sadece üst faaliyetlerle ilgilenmeyip vatandaşın günlük hayatına yönelik hizmetler sunmaya

başladığı 1800'lerden sonra ikinci önemli genişleme dalgası yaşıyordu. Daha önce katılım ve siyasal haklar üzerine kurulu vatandaşlık tanımı II. Dünya Savaşı sonrasında eğitim, sağlık, gelir güvencesi gibi hizmetlerden faydalanma gibi sosyal haklar üzerinden tanımlanmaya başlamıştı (Esping& Andersen, 1990: 21; Banting,2006: 45). Bu taleplerin karşılanmasını olumsuz yönde etkileyen unsurların törpülenmesi için rekabete dayalı federalizmin yerini işbirliğine dayalı federalizm almaya başlamıştır. Çünkü başta ekonomik olmak üzere ortaya çıkan şartlar bunu zorunlu kılıyordu. Federal ülkelerde yönetimler arasında çizilmiş olan kesin çizgilerin silikleşmesi ve güçlü işbirliğini gerektiren şartlar özellikle 1920lerin sonlarındaki ekonomik bunalım döneminde zaten ortaya çıkmıştı. Çünkü federe yönetimlerin tek başlarına belli yatırımları gerçekleştirmeleri ve sürdürmeleri mümkün değildi, dolayısıyla uzun dönemli işbirlikleri gerekliydi ki rekabete dayalı federal yapıların aşındırılması ve federal yönetim tarafından yapılan harcamaların artmasını gerektiriyordu (Peterson, 2006:106).

Refah hizmetleri ülkedeki bütün insanlara aynı şartlarda sunuluyordu ki vatandaşlık bu hizmetlerden faydalanmak için yeterli şarttı ve ülke dahilinde yaşayan herkese bu statü verilmişti. Zamanla refah devleti anlayışı üzerine kurulu hizmet yelpazesi genişledikçe vatandaşlık aracılığıyla elde edilen haklar yelpazesi de oldukça genişlemişti ki bu durum toplumun homojenleşmesini hızlandıran dolayısıyla üniterizm temayülünü teşvik eden bir yönelimdi. Eşitlik anlayışı üzerine kurulu refah devleti hizmetleri ile bölgeler arasındaki gelişmişlik farklarının giderilerek sosyal bütünleşmeye katkıda bulunduğu farkında olan üniter yönetimler zamanla bu hizmetleri çeşitlendirip uygulama alanlarını genişletmeyi farklı grupları sisteme çekerek homojen toplum yaratma amacı doğrultusunda etkili bir vasıta olarak kullanmayı tercih etmiştir (Dupuy & LeGales, 2006: 128). Bu hizmetlerle merkezin görmek istemediği farklılıkların ortadan kaldırıldığı iddia edilemez ama en azından hizmetlerden faydalanma ekseninde eşit bir statü yaratarak farklılıkların üzerine set çekilmiş oluyordu. Bu standart hizmetlerden faydalanan bireylerin topluma olan aidiyet duyguları güçlendirilmekte ve bireylerin farklılıklarını ikinci plana atarak toplumla bütünleşme sürecine girmeleri sağlanıyordu (Axtmann, 2004: 261).

Refah devleti hizmetlerinin farklılıkları aşındırarak homojen bir yapı oluşturduğu sadece üniter devletler tarafından değil, federal devletler tarafından da fark edilmişti ki bu kanaat standart formatlarda sunulan refah hizmetlerinin federal yönetimlerde standartlaşma ve merkezileşme temayüllerini beslediği federal ülkeler arasında yapılan karşılaştırmalı bir çalışmada belirgin olarak ortaya çıkmış (Banting, 2006: 48). Federal devletlerde klasik anlamda federal ve federe yönetimlerin yetkileri gayet net olarak ayrılmıştır ve federal yönetimin federe yönetimlerin yetki alanına nüfuz etmesini engelleyecek duvarlar inşa edilmiştir, fakat refah hizmetlerinin sunulabilmesi için federe yönetimlerin belli yetkilerinden federal yönetim lehine feragat etmeleri bu duvarların kaldırılması gerektiriyordu (Obinger, 1998: 246; Sturm,2006:144).

Diğer yandan federal yönetimlerde amaç hizmetlerin farklılıklar temelinde sunulmasıdır ki tanımlayıcı özelliği bütün vatandaşlar için standart hizmetler sunulması olan refah devleti ile uzlaştırılması pek kolay görünmemektedir (Simeon, 2006: 23). Yani federal yönetimlerde amaç, ademi merkezîyetçi mekanizmalar vasıtasıyla kültürel farklılıkların temsil edilebileceği kanallar sunulması ve devlet ile vatandaş arasındaki farklı ilişkiler gereği farklı hizmetler üretilmesidir. Halbuki refah devletinde amaç bireylerin eşitliği bağlamında standart hizmetler sunulmasıdır ki bu federalizmin kültürel farklılıkların temsil ilkesi ile açıkça çelişmektedir. Yani etkin refah devleti uygulamaları için merkezler arası işbirliğini zorlaştıran rekabetçi federalizm artık şartları karşılamakta zorlanmaktadır ve belli hizmetler sunmakta yeterince başarılı olamadıkça gözden düşmeye başlamıştır. İki yaklaşımın aynı yönetim çatısı altında bir arada uyumlu olarak işlemesi için federal yönetim uygulamalarının belli değişimler geçirmesi gerektirmiştir. (Banting, 2006: 46). Bu değişim kendini en belirgin olarak zaten hiçbir zaman tam olarak uygulanamayan kesin çizgilerle ayrılmış kademelerarası yetki alanlarının ayrımının aşınması boyutunda göstermiştir (Adelberger, 2001: 61).

Ayrıca Federal yönetimlerde anayasanın hazırlık aşamasında mevcut olmayan çevre ve enerji alanındaki hizmetler gibi tanımlanmamış yeni görev alanlarının ortaya çıkışı da kademelerarası işbirliğini gerektiren dolayısıyla kademelerin yetki alanlarının iç içe geçmesini gerektiren başka bir unsur olmuştur (Watts, 2006: 206). Federal ve federe yönetimler kurucu iradeyi oluşturmaktadır, dolayısıyla varoluşları gereği belli farklılıkları temsil etmektedirler ve konum itibarıyla denktirler. Yani federal yönetimin

bir yandan federe yönetimlerin serbestilerine ihtimam göstermesi gerekirken, diğer yandan, federe yönetimlerin çok fazla etkisinde kalmadan kendi serbestisini koruması gerekmektedir (Simeon, 2006: 40). Refah devleti hizmetleri daha homojen bir yapı gerektirmektedir ki bu noktada refah devleti uygulamalarının federal ve federe yönetimler arasındaki ilişkilere nasıl yansıtacağı ve farklılığın temsili üzerine hizmetler sunan kurumların bu durumdan nasıl etkileneceği merak konusudur.

Federal yönetimlerin refah hizmetleri sunma süreçlerinde genellikle ilk karşılaştıkları problem, federe yönetimler arasındaki hizmet kalitesine de yansıyan ve demografik özelliklerden, nüfusun belli bir yaş grubunda yığılmış olmasından, şehirleşme tarzından ve hizmet maliyeti gibi farklı sebeplerden kaynaklanan gelir farklarının kapatılması veya en azından benzer hizmetlerin sunulabileceği bir seviyeye çekilmesi olmuştur. Federe yönetimler arasında aşırı gelir farkları sosyal dayanışmayı aşındırdığı gibi (Saunders,1995: 75) refah hizmetlerinin sunumunu da zorlaştırabilir. Bu yüzden zengin bölgelerden fakir bölgelere kaynak aktarımı gerekmektedir. Bu rolü üstlenebilecek birim doğal olarak federal yönetimdir (Oates, 1968: 45; Harris, 1961: 129-130). Federal yönetimin, bölgeler arasında kaynak aktarımı rolünü üstlenmesiyle federe yönetimler arasındaki organizasyonları sağlayan aktör konumuna gelmekte ve doğal olarak nüfuzu artmaktadır ki bu merkezler arası ilişkiye yeni bir boyutun eklenmesini gerektirmektedir ve işbirliği dönemine işaret etmektedir (Inman & Rubinfeld, 1997: 43). Bu dönemde federal yönetim daha güçlü mali kaynaklara sahip olduğu için bunları kullanarak federe yönetimleri etkisi altına alabilir. Federal yönetim mali gücünü kullanarak şartlı teşvikler yoluyla federe yönetimleri kolayca yönlendirebildiği bu durum *Zorlayıcı federalizm* olarak adlandırılmakta ve uzun dönemde federal ve federe yönetimler arasında bağıllık hatta hiyerarşi ilişkisi doğurabilir (Kincaid 1990: 139-152). Oysa işbirliği genel durum değil istisnai durum olmalıdır ve zorlayıcılık üzerine değil gönüllülük üstüne inşa edilmiş olmalıdır yani işbirliğine sadece federe yönetimlerin talep ettikleri durumlarda girilmelidir. Ama herşeye rağmen yönetimler arası işbirliklerinin bağıllık ilişkisi ile sonuçlanmasından endişelenen bazı federaller ya işbirliğinin sınırların çok kesin çizgilerle çizilmesini ya da işbirliğinin kaçınılmasını önermektedirler. Çünkü sınırların kesin çizilmediği durumlarda işbirliği Almanya örneğinde olduğu gibi merkezileşme temayülüne dönüşmektedir.

1.5.5.1.1 Refah Devleti Uygulamaları Doğrultusunda Federal Yönetimlerde Mali Kaynak Aktarımı

Refah hizmetlerinin sunulabilmesi için yönetim merkezlerinin maddi kaynakları arasında derin farklar olmamalıdır ve bu noktada federal yönetim vatandaşların denk refah hizmetlerinden faydalanabilmelerini sağlayabilmek için federe yönetimlere şartlı ve şartsız kaynak transferleri için (Oates, 1968: 47) değişik mekanizmalar kurmakta ve bunların yönetilmesi sürecinde asli rolleri üstlenmektedir. Federal yönetimin denkleştirme amacına yönelik kaynak transferleri eşitlik ilkesi temelinde olduğu kadar verimlilik temelinde de olmalıdır (Buchanan, 1961: 123). Çünkü Federal yönetimin bu önemli rolü yürütürken tatmin edici derecede başarılı olamaması durumunda, bir veya birkaç federe yönetim federal yönetimin denkleştirme faaliyetini hakkıyla yerine getirmede için bu süreçte üzerlerine düşen vazifeleri yerine getirmekten imtina edebilirler ki bu federal yönetimin otoritesini zaafa uğratabilir (Jeffery, 2006: 83). Diğer yandan bu asli rollerin başarıyla yerine getirilmesi durumunda ise bu süreç federal yönetim anlayışıyla iki noktada belirgin şekilde çelişmektedir. Birinci nokta merkezler arası denklik ilişkisi zedelenmeye başlamaktadır, çünkü hem kaynak aktarımını organize eden federal yönetim etkinliği artmakta hem de kaynak aktaran zengin federe yönetimler daha güçlü konum kazanmaktadır. İkinci nokta ise yönetimler arası işbirliğinin dozu gittikçe artmakta ve bu bir merkezleşme temayülünü beslemektedir (Simeon, 2006: 29).

Kaynak aktarımı sürecinde klasik yöntem, federal yönetimin federe yönetimlere doğrudan kaynak aktarması veya harcama yapmasıdır ki bu federe yönetimlere aktarılan miktarlar arasında aşırı fark olması zengin yönetimleri rahatsız etmekte ve federal yönetimin federe yönetimlere denk kaynak ayırmasını talep etmektedirler (Saunders, 1995: 76). Dolayısıyla kaynak aktarım sürecinde federe yönetimler arasında çıkacak problemleri azaltmak ve yönetimler arasında güçlü ve zayıf konumlar oluşmasını önlemek için bulunan ilk teknik bu aktarımların doğrudan değil dolaylı vasıtalarla yapılmasıdır ve örtülü aktarımlar için en yaygın olarak tercih edilen yolu hizmetlerin federal yönetim tarafından sunulmasıdır (Musgrave, 1961: 97) ama federe yönetimler hangi yönetime hizmet sunumu için ne kadar harcama yapıldığının açıklanmasını talep edebilirler ki bu durumda harcamaların uzun süre örtülü kalması

imkan dahilinde görünmemektedir. Diğer yolu ise, hizmetleri federe yönetimlerin yapması fakat kaynakları federal yönetimin temin etmesidir ki bu hizmetlerler federe yönetimler tarafından sunulduğunda hizmet maliyetlerinin karşılanması için federal yönetimden maddi kaynak aktarımı gerekli olacaktır ki bu aktarımlar zaten belli prensipler çerçevesinde yapıldığı için bu miktarlar zaten bellidir ve federe yönetimler arasında rahatsızlık konusu olabilir (Banting, 2006: 51).

Bütün yönetimlerde standart hizmetlerin sunulması ve bunun farklı gelir grubunda bulunan federe yönetimler arasında sorun oluşturmaması için uygulanabilecek bir diğer yöntem, federal yönetimin topladığı vergilerin oranının artırılmasıdır ki bu da uzun dönemde federal yönetimin nüfuzunu arttıran ve merkezileşme temayülünü besleyen bir etkiye sahiptir (Musgrave, 1961: 98; Kincaid, 1995: 43; Simeon, 2006: 29). Diğer yandan vergilerin büyük oranda federal yönetimler tarafından toplandığı ülkelerde refah hizmetlerinin daha zengin olduğu görülmektedir (Banting, 2006: 53). Çünkü refah hizmetleri kurumsallaştıktan sonra vatandaşların beklentileri benzerlik göstermeye başlamakta ve federe yönetimler üzerinde federal merkezde çizilen büyük çerçeveye dokunmadan uygulanması yönünde baskı oluşturmaktadır. Federe yönetimler farklılıklarını sadece merkezde çizilen çerçevenin içini doldururken kullanabilir ki bu ilişki federal yönetimi federe yönetimler karşısındaki konumunu güçlendirerek üstün bir konuma getirmektedir. Yani bir yandan refah hizmetlerinin tatmin edici bir şekilde sunulması için federal yönetimlerin mali kaynaklarının güçlendirilmesi gerekirken diğer yandan kaynak aktarım merkezi haline dönüşen federal yönetimin mali kaynakları kullanarak federe yönetimleri etkisi altına almasının önlenmesine yönelik yeni mekanizmalar kurulması önerilmektedir (Watts, 2006: 203).

Refah devleti anlayışı gereğince federal yönetimlerin yetkileri dahilinde olan ve federal yönetimin federe yönetimler karşısında konumunu güçlendiren faaliyet alanlarına örnek olarak emeklilik, gelir garantisi, işsizlik sigortası, sosyal fonların dağıtılması ve çocuk yardımı gibi refah uygulamaları gösterilebilir (Pierson, 2002: 377). Bu şartlar altında oluşan kanaat makro ekonomik alanlar ve gelirlerin paylaşılmasının federal yönetimin yetki alanı içinde tanımlanırken yerel kamu hizmetlerinin sağlanması federe yönetimlerin yetki alanı içinde kalmaktadır (Musgrave, 1997: 65-72; Peterson, 2006: 93)

James Buchanan federal yönetimlerde federe yönetimler arasındaki ekonomik gelişmişlik farklılıklarından kaynaklanan dengesizliklerin giderilmesi ve vatandaşların aynı topluma ait olma duygusunu korumasını sağlayacak denkleştirme mekanizmalarının federal yönetim tarafından üstlenilmesi gerektiğini öne sürmektedir (Buchanan, 1961: 123). Diğer yandan federe yönetimler federal yönetimlerin doğrudan sundukları hizmetlerin bu kademenin nüfuzunu arttırmakta olduğu için bu duruma muhalefet etmektedirler. Bu muhalefet üzerine federal yönetim doğrudan hizmet alanlarını genişletmek yerine refah hizmetlerinde federe yönetimlerin uymak zorunda olduğu standartların belirlenmesi gibi dolaylı araçlardan faydalanarak nüfuzunu arttıracak yeni yöntemler bulmakta zorlanmadığı için pratikte federe yönetimlerin federal yönetime bağlı olmadığı durumlar istisna haline gelmektedir (Sturm, 2006: 150). Bu yöntemlerden biri de federal yönetim kendi yetkileri dahilindeki hizmetleri mali kaynaklarını tam olarak aktarmadan diğer kademelere havale etmesidir. Bu durumda federe yönetimleri federal yönetimin gereksiz nüfuzundan ve zorlamalarından korunmasına dair mekanizmalar sağlanmazsa federal yönetimin nüfuzu artar.

Federal ve federe yönetimlerin yetki sınırları teoride net olarak ayrılmış olmasına rağmen özellikle refah devleti anlayışı doğrultusundaki uygulamalar sonucunda bu sınırlar bulanıklaşmış ve çoğu zaman federal yönetim konumunu güçlendirme yönünde değişmiştir. Bu noktada ortaya çıkan yapılar birbiriyle rekabet halinde olmaktan daha çok işbirliğini tercih ederler (Börzel, 2005: 249). Bu durumun federal çok merkezlilik ilkesini zedeleyecek noktaya varmaması için yönetimlerarası ilişki ve işbirliklerinde dikkate alınması gerekli şartlar belirlenmiştir. Yani kademelerarası ilişkilerde federal yapının korunması için 4 şartın karşılanması gerekmektedir. Bu şartlar 1- demokratik hesap verilebilirliği zorlaştıran yapılardan kaçınılması 2- etkin yönetimin engellenmemesi 3- işbirliğine girişen birimlerin özgünlüklerinin dikkate alınması ve işbirliklerinin hiyerarşik ilişkiler doğurmaması 4- federal yapıya uygun uyum ve istikrar mekanizmalarının çalışması (Watts, 2006: 203).

II. Dünya Savaşından sonra üniter yönetimlerde oldukça etkili olan refah devleti uygulamaları gittikçe artan bir şekilde federal yönetimler üzerinde de etkisini hissettirmiştir ki Musgrave'in federal yönetimlerde yatay ve dikey eşitliğin sağlanması yolundaki önerileri bu anlamda değerlendirilebilir. Özellikle federe yönetimlerin

yetersiz kaldığı noktalarda vatandaşlara gerekli hizmetlerin bizzat federal yönetim tarafından sunularak federe yönetimlerdeki vatandaşların aldıkları hizmetler arasındaki farklılıkların asgariye indirilmesi anlamında kullanılan yatay eşitlik ilkesi (Musgrave, 1961: 117) yönündeki uygulamalar sonucunda ortaya çıkan durum federal düşünce içinde belli gruplar tarafından eleştirmeye başlanmıştır. Bu gruplara göre yatay eşitlik ilkesi doğrultusundaki uygulamalar sonucunda federal yönetimde kademeler arasında ilişkinin tanımlayıcı kavramı olan rekabetin yerini merkezileşme temayülünü besleyen işbirliği kavramı almaya başlamış ve bu şartlar altında ekonomik faaliyetlerin uzun dönemde verimli olarak yürütülmesi daha zor olacaktır dolayısıyla tekrar federe yönetimleri güçlendirecek mekanizmalar üzerine yoğunlaşılması gerekmektedir.

1.5.5.1.2. Federal Yönetimlerin Refah Devleti Uygulamalarının Artan Maliyetini Karşulamakta Zorlanması ve Rekabetçi Federalizmin Yeniden Yükselişi

1980lere gelindiğinde 1945'lerin savaş sonrası durumundan çok farklı şartların geçerli olduğu bir ortam vardı ve Almanya örneğinde olduğu gibi işbirliği-merkezileşme temayülü üzerine kurulu federalizm yaklaşımı artık anlamını kaybetmeye başlamıştı ve devam etmemesi yönündeki talepler oldukça güçlüydü. (Burgess& Gres,1991: 252). Ekonomik anlamda büyük yatırımlar yapan veya katkıda bulunan devlete ihtiyaç olmadığı gibi refah devleti anlayışı doğrultusundaki hizmetleri sunan devlet mali anlamda artık bu yükü taşıyamaz noktaya varmıştı. Amerika' da refah hizmetleri için 1933 de milli gelirin % 1'i harcanırken bu rakam 1995 te %15' i geçmişti (Peterson, 2006: 106). Bu artış oranları yaklaşık olarak Avrupa ülkeleri içinde geçerliydi ve pek çok devlet bu harcamaları artık taşınamaz olarak görmeye başlamıştı ve refah devleti anlayışı için kriz dönemi başlamıştı (Pierson, 2002: 371).

Refah devlet doğrultusundaki uygulamaların eleştirisi sadece ekonomik açıdan değil yönetim açısından da yapıyordu. Fritz Scharpf' a göre işbirliğinin Almanya örneğinde olduğu gibi yasal bir gereklilik haline dönüştüğü durumlarda bu *ortak karar tuzağına* dönüşmekte ve birimlerin özerkliğine kısıtlamalar getirerek hızlı kararlar alınmasını engelleyerek yönetimi etkisizleştirmekte ve esnek yönetim anlayışını zayıflatmaktaydı (Scharpf, 1988: 239). Oysa federal ekonomik çok merkezlilik anlayışı gereğince merkezlerin esnek yapılar üzerine inşa edilmesini öngörüyordu yani katı işbirliğinden çok hangi ekonomik faaliyet hangi birimde verimli olarak yapılabilirse o

birimde yapılmalıydı ve federal yönetim federe yönetimlerin altından kalkmakta zorlanacağı konularda teşvik edici olmalıydı (Saunders, 1995: 73). Bu anlayış savaş sonrasının ekonomik şartları ve refah devleti anlayışı doğrultusunda aşınmıştı ve 1980lerin şartları yeniden rekabete dayalı federalizm ekolünü güçlendiriyordu. Bu gerçeklik Almanya’ da yönetim üzerine 2000 yılında hazırlanan Bertelsman komisyonunun raporunda savaş sonrası gelişen işbirliği mekanizmalarının yönetimin etkinliğini zayıflatan yönüne işaret edildikten sonra yönetimde esnekliği engelleyen işbirliği mekanizmalarının yerini rekabet mekanizmalarına bırakmasının önem ve gerekliliğine vurgu yapılmıştır.

Rekabete dayalı federalizm taraftarlarına göre refah devleti anlayışı doğrultusundaki hizmetlerin sunulması sürecinde nüfuz alanı oldukça genişleyen federal yönetimin federe yönetimler üzerindeki nüfuzunu sınırlamak için Oates’ in ülkenin her tarafında yaygın olarak dağıtık bir nüfusa sunulan ve dış şartlardan etkilenebilen hizmetler federal yönetim tarafından daha dar alanda belli bir grup vatandaşa sunulacak hizmetler ise federe yönetimler tarafından sunulmalıdır ayırımına işlerlik kazandırılmalıdır (Inman & Rubinfield, 1997: 45). Yani federe yönetimlerin etkinlikleri artırılmalıdır ve bunun için bu yönetimlerin kendi topladıkları vergi oranlarını arttırması amacıyla uygun mekanizmalar oluşturulması bir çözüm olabilir. Önerilen diğer bir çözüm ise federal yönetimin yetkileri dahilinde sunulan belli hizmetlerin mali kaynaklarıyla birlikte federe yönetimlere devredilmesidir. Bu yöntemler de soruna çözüm olmayabilir çünkü bazı federe yönetimlerin kendi kaynakları ekonomik gelişimlerini sağlamak için yeterli olmayabilir (Sturm, 2006: 149) ve Peterson’ın ileri sürdüğü gibi refah devleti anlayışının gerektirdiği hizmetlerin sunumunun kaynaklarıyla birlikte federe yönetimlere bırakılması fakir bölgelerin bu şartlardan kurtulması ve zengin bölgeler ile gelişmişlik farkını kapatması yönündeki imkandan mahrum edilmesi anlamına gelebilir (Peterson, 1995: 128).

Özellikle 1970’lerdeki petrol krizi ile belirginleşen ekonomik daralmalar ekonomik krizin ülkenin her yanında aynı oranda hissedilmediği ve yönetimlerarası mali transferlerin sözkonusu olduğu federal yönetimlerde farklı bölgelerin birbirlerine katkıları sonucunda risklerin paylaşılarak kolayca atlatılabileceğini göstermişti (Persson & Tabelini, 1996: 624). Ayrıca federal ekonomilerde çok aktörün mevcudiyeti

başlangıçta hızlı karar alınmasını zorlaştırdığı için olumsuz olarak algılanmasına rağmen (Kincaid, 1995: 41) uzun dönemde çok aktörlü yapının federe yönetimlerin oto kontrollerini güçlendirdiğini ve daha karmaşık durumlar için uzlaşmaya dayalı çözüm üretme kapasitelerini arttırdığının farkına varılmıştır (Saunders, 1995: 74).

Ama 1980 lere gelindiğinde ademi merkezileşme yönündeki temayülleri besleyen sadece ekonomi ve yönetim ile ilgili şartlar değildi. Fransız Devriminden II. Dünya Savaşına kadar haklar ve kökler veya bireysel haklar ve kollektif haklar ayırımında (Simeon, 2006: 29) tercihler genellikle bireysel haklar lehinde kullanılıyordu ve kökler /kollektif haklar ekseninde talepler olmasına rağmen bunlar genel temayülü temsil etmekten uzaktı. Oysa 1980'lere gelindiğinde kökler temelinde farklılıkların yaşanması yönündeki talepler görmezden gelinemeyecek kadar belirgindi. Yani federalizm taraftarlarının iddia ettiği gibi sosyal ve kültürel farklılıkların dikkate alınmadan yönetim yapısının mekanik olarak inşa edildiği üniter devletlerde farklılıkların yaşanması yönünde güçlü talepler göz ardı edilemeyecek oranda günyüzüne çıkmaya başlamıştır. Taleplerin karşılanması doğrultusunda üniter yönetimler dahilinde idari teknikler arayışına girilmesi kaçınılmaz bir hal almıştır ve daha sonra anlatılacağı gibi bölgesel yönetimler kendini çözüm olarak en güçlü hissettiren idari teknik olarak görülmüştür.

Yönetim açısından bakıldığında işbirliğine dayalı federalizm ileri noktalara vardırıldığında demokratik hesap verebilirlik özelliğinin zaafa uğramasına sebep olduğu için bir eksiklik olarak görülebilirdi ama tamamen rekabete dayalı federalizm aşırı noktaya vardırıldığında ise çatı yönetim altında uyumsuzluk doğurmakta hatta ayrılıkçı damarları besleyebilmektedir (Watts, 2006: 212). Yani yeni dönemin şartları farklılık ve birliktelik, rekabet ve işbirliği kavramlarının birlikte işlediği bir mekanizma oluşturulmasını gerektirmektedir ki bu anlayış üniter yönetim yapılarında gittikçe kendini hissettiren bölgesel yönetim anlayışına destek vermiştir. Başka bir anlatımla, 1980lerde popüleritesi Fransız Devrimi sonrasındaki merkeziyetçilik ile kıyaslanacak noktaya gelen bölgesel yönetimler anlayışı sadece üniter yönetimlerde ortaya çıkan şartların desteklemesiyle değil, federal yönetimlerdeki değişim taleplerinden de beslendiği için bu kadar popüler olmuştur.

Üniter devletlerdeki merkeziyetçi yönetimin farklı yönetim kademelerinden mahrum olması bazı hizmetlerin verimli olarak sunulmasını zorlaştırmaktadır, çünkü Tiebout' un dile getirdiği gibi bazı hizmetler en verimli şekilde daha küçük kademelerde sunulabilir (Inman & Rubinfeld, 1997: 46). Ayrıca hakim kademenin tek olması vesilesiyle kademelerarası rekabetin ortaya çıkmasını engellemekte dolayısıyla hizmet kalitesinin düşmesine sebep olabilmektedir. Yani tek yönetim kademesinin durumu piyasadaki tek el konumuna benzer bir konum doğurmaktadır ve yönetim halkın beklentilerinden çok kendi istekleri doğrultusunda faaliyet göstermektedir (Watts, 2006: 211). Oysa yeni dönemin anahtar kavramı dengedir; yönetim ve vatandaşların talepleri arasında denge, birlik ve çokluk arasında denge, eşitlik ve farklılık arasında denge. Denge kavramı hem üniter hemde federal yönetimlerde benzer derecede gerekliliğini hissettirmiştir ki bu ihtiyaç sonucunda ortaya çıkan yapılar çok kademeli yönetim olarak adlandırılacaktır.

Denge kavramının gerekliliği kendini en çok mali ve sosyal politikaların sağlanması üzerinden hissettirmiştir. Kademelerarası uyumlu ve verimli bir ilişki için anayasa ile belirlenmiş merkez ve ulusaltı yönetim kademelerinin gelirlerinin kendilerine atfedilmiş yetkilerini yerine getirmeğe yetecek şekilde denge sağlanmış olmalıdır. Dengesizliğe sebep olan birincil anlayış verginin verimli bir şekilde ancak merkezi yönetimler tarafından toplanabileceği ve buradan paylaşılması gerektiğine dair kabuldür (Sturm, 2006: 150). Ama uygulamalar göstermiştir bu yaklaşımın uygulandığı merkezi yönetimlerde dengesizlikler ortadan kaldırılamamış, ancak üstü örtüldüğü dönemler olmuştur (Dupuy & Le Gales, 2006: 119).

Refah devleti anlayışı doğrultusundaki hizmetler özellikle Sağlık, eğitim ve sosyal hizmetler gibi pahalı hizmetler merkezi yönetimler için hem ciddi bir mali yük oluşturuyordu hemde farklı bölgelerin özgünlükleri dikkate alınmadan sunulduğu için hoşnutsuzluklara sebep oluyordu. Federal yönetimlerde bu hizmetler zamanla belli oranda federe yönetimlere aktarılmıştır. Üniter devletlerde ise bu hizmetler ilerleyen zamanda ademi merkeziyetçilik temelinde bölgesel yönetimlere aktarılmaya başlanmıştır (Jeffery, 2006: 67). Hizmet sunulan alanın özgünlüklerinin göz önünde bulundurulması hem hizmet maliyetini düşürür, hemde hizmet alıcısının memnuniyetini artırır. Ama bu noktada yeni problem belirlemektedir. Vergi merkezi

bazda toplanırken hizmetlerin yerel ve bölgesel yönetimler bazında sunulması ve merkezden hizmetler için ayrılan payın hizmet maliyetini karşılayamaması (Dupuy & Le Gales, 2006: 128) ve bunun hizmete kalite düşüklüğü olarak yansması hatta bir noktadan sonra hizmetlerin sunulmaması ihtimalinin belirmesidir. Bu problemin aşılması için bölgesel yönetimlerin önerisi bölgesel yönetimlerin sundukları hizmetlerin karşılığı olan vergileri kendilerinin toplaması olmuştur.

Ayrıca federe yönetimler belirlenen vergi olanlarının sabit kalmaması ve değişen şartlarda yeniden düzenlenmesinin gerekli olduğunu ileri sürmüşlerdir. Çünkü kademeler için başlangıçta belirlenen vergi oldukça makul olabilir fakat hizmetler sunulmaya başladıktan sonra hizmetlerin içeriği ve maliyetleri ciddi değişiklikler gösterebilir. Bu değişimler vergiden alınan paya yansıtılmadığında sunulan hizmetlerin maliyeti ile sunulan hizmetler için ayrılan mali kaynak arasında dengesizlik doğabilir ki bu şartlarda hizmetlerin uzun süre sürdürülmesi imkansızlaşabilir. Ama mali serbesti alanı genişletilen yönetimlerin birincil görevlerini yerine getirebilmek için yeni kaynaklar bulmakta ve gelir ve harcamalarını dengelemek için özgün metotler geliştirmek konusunda oldukça başarılı oldukları görülmüştür (Conlan, 1998: 310; Sturm, 2006: 151).

1980 sonrası dönemde daha önce genel kabul gören bazı varsayımlar aşınmaya hatta yerini farklı kabullere bırakmaya başlamıştır. Bu dönemde ortaya çıkan oluşumları destekleyen yeni varsayım ise Patrick Le Gales'in dile getirdiği gibi daha önce kabul edilen merkezîyetçiliğin eşitlik anlayışını güçlendirirken ademi merkezîyetçiliğin eşitsizlik yönünde etkili olduğu varsayımının doğru olmadığı ve Fransa'da bölgeselleşme politikalarının açıkça gösterdiği gibi ademi merkezîyetçilik esasında şekillenen bölgeselleşme uygulamalarının bölgeler arası denklik yolunda çok önemli katkıda bulunduğu tezi olmuştur (Dupuy & Le Gales, 2006: 130-137).

Ekonomi, kültür, teknoloji ve bizzat toplum hızlı değişmekte ve artık merkezîyetçi mekanizmalar bu şartlara uyum sağlamak zorlanarak yönetimin diğer kademelerinden gelen baskı altında meşruiyet problemi yaşamaktadır. Dolayısıyla bir zamanlar toplumsal yapıları şekillendiren, sosyal ilişkiler için zemin sağlayan ve kurumları biçimlendiren merkezîyetçi yapıların artık eski yönlendirme etkileri zayıflamış veya kaybolmaya başlamıştır. Bu yapılar artık nüfuz mekanizmaları olarak işlemekte

zorlanmakta ve toplumu yönlendirmekte başarılı olamamaktadır. Farklılıklarını yaşamak isteyen grup ve topluluklar mekanizmanın dışına çıkacak kanalları kolayca bulabildiği için bu mekanizmalar toplumu bir arada tutmakta ve farklı toplulukları topluma entegre etmekte zorlanmaktadır (Dupuy & Le Gales, 2006: 120).

Oysa ademi merkezîyetçilik doğrultusunda ortaya çıkan bölge kademesi sayesinde yönetim daha esnek olabilmekte ve değişime daha kolay ayak uydurarak farklı grupları topluma daha kolay entegre edebilmektedir. Esnek yönetim anlayışı kademelerin kendilerini doğrudan ilgilendiren konularda tek başlarına karar alabilmelerine dayanır. Yani eğer bir kademenin uygulaması diğer kademeleri doğrudan etkilemiyorsa bu kademe karar alır ve bunun sonucuna göre diğer kademeler pozisyon belirlerler. Ya da eğer bir kademe alacağı kararın ve uygulamasının diğer kademeleri etkileyeceğini düşünüyorsa *danışma usulü* gereğince bunu uygulamaya koymadan önce diğer kademelerin bu konudaki fikirlerini alırlar, fakat her iki kademenin uygulaması birbirine bağlı olmak zorunda değildir. Kademelerin uygulama sorumlulukları tek başlarına kendilerine aittir. Eğer yapılacak uygulama için danışmadan daha fazla paylaşım gerekiyorsa o zaman *işbirliği* mekanizması işletilir ki bu mekanizma da sadece danışılmayla yetinilmeyip üzerinde anlaşılan ortak hedeflerin uygulanması esnasında değişik kademelerin rollerinin karşılıklı olarak belirlenmesi söz konusudur (Watts, 2006: 208). İşbirliği standartları daha önce belirlenmiş faaliyetlerin yürütülmesi için kademelerin ortak çalışmaları gereken alanlar olabileceği gibi yeni gelişmeler ışığında ortaya çıkmış ve halledilmesi için kademelerarası ortak çalışmanın gerekli olduğu durumlarda olabilir ki bu durumda kademelerarası işbirliğini kolaylaştıracak yeni mekanizmaların inşa edilmesi gereklidir. Bu kurumların varlığı iki farklı düzlemde olmalıdır; birincisi her kademinin kendi içinde inşa edilen ve diğer kademeler ile ilişkileri koordine edebilen kurumlar, ikincisi ise kademelerarası işbirliğini güçlendirecek ve ortak problemlerin tartışılacağı, bilgi aktarımını sağlayacak komite ve konferans toplantıları düzenleyecek kademelerarası ortak düzlemde olmalıdır. Kademelerarası ortak düzlemde alınan kararların İspanya ve Belçika örneğinde olduğu gibi yasal bağlayıcılığı da olabilir (Watts, 2006: 209).

1.6.Bölgeselleşme ve Çok Kademeli Yönetim Modelinin Doğuşu

1980lerde güçlenerek gündeme gelen bölgeselleşme aslında klasik merkeziyetçi yapının toplumun bazı kesimlerinin kolektif haklar temelinde farklılıklarını yaşama taleplerine cevap vermekte zorlandığı için belli alanlarda merkeziyetçiliğin değiştirilmesi ve zayıflatılması ile ortaya çıkan bir durumdur (Simeon, 2006: 18). Klasik merkeziyetçi yapıların farklı yerel ihtiyaçların tamamını gözönünde bulundurarak esnek uygulamalara gitmesi imkan dahilinde değildir, dolayısıyla özgürlüklerin birey üzerinden tanımlandığı ve birey ile devlet arasında herhangi bir kademenin olmadığı klasik merkeziyetçi yapıların bir değişim geçirmesi gerekmektedir. Merkeziyetçi yapılar içinde topluluk farklılıkları temelinde hizmet farklılaşması yolunda adımlar atılmıştı ve 1970'lerin başlarından itibaren üniter devletlerde bölge kademesinin oluşumu ve güçlendirilmesi yönünde yasalar bile çıkarılmaya başlanmıştır (Marks & Hooghe & Schakel, 2008: 170). Fakat 1980lerde artık aynı yapılar içinde kalarak küçük değişikliklerle problemlerin aşılması artık zorlaşmıştır ve ekonomik gereklilikler üzerine kurulu köklü değişimler zorunluluk halini almıştır. Bölgeselleşme bir anlamda bu ihtiyaca verilen cevaptır ve gelişmişlik seviyesi ne olursa olsun hemen her üniter devlet bu süreç içinde mali, idari, hatta siyasi yetkilerinin bir kısmını bölgesel yönetim kademelerine devretmiştir (Peters & Pierre, 2006: 80).

1980 sonrasında güçlü bir şekilde ortaya çıkan bölgesel yönetimlerin belli konulardaki serbest hareket etme kabiliyetine bakılarak federal yönetim çerçevesi içinde değerlendirilebileceği ileri sürülse (Trench, 2006: 225) bile bölgesel yönetimlerin belli oranlarda etkili olduğu Portekiz, İrlanda, İtalya, Fransa hatta İspanya'da yönetim yapıları değerlendirilirken federalizm kavramına nadiren atıf yapılmaktadır (Wagstaff, 1999: 5). Aslında bölgesel yönetimler federal yönetimin kurucu felsefesine uzaktır çünkü bölgesel yönetimlerin ulusal konularda karar verici mercii olma konumları yoktur. Oysa federal yönetimlerde federe yönetimler daha kuruluştan itibaren kurucu iradenin bir parçasıdır ve konunun devamlılığını sağlayacak mekanizmalar oluşturulmuştur ve federe temsilcilerden oluşan senato bu mekanizmaların en yaygın şeklidir. Federe yönetimlerin ulusal eksenli konulara katılımı Senatolar vasıtasıyla teminat altına alınmıştır. Oysa üniter yönetimlerde ulusaltı yönetim kademelerinin sınırlı yasama hakları olabilir ama merkezi yönetim bu hakları da gerektiğinde ilga etme

hakkına sahiptir. Yani alt kademelerin yasal yetkileri de merkezi yasama organınca tesis edilir (Nalbant, 1997: 45). Çünkü üniter yönetimlerde anayasal dikey güçler ayrımı sözkonusu değildir ve merkez alt yönetim kademeleri üzerinde kontrol yetkisine sahiptir. 1980 sonrasında bu yönetim kademelerinin yetkileri artırılmış olmasına rağmen nihai güç merkezi yönetimlerde ve Thatcher dönemi İngiltere örneğinde olduğu gibi merkezi yönetimler çevre yönetimlere devretmiş olduğu yetkilerini gerekli gördüğünde tekrar kendi uhdesine alabilir (Schmidt, 1999: 2).

Kurucu irade olma konusundaki bu temel farka rağmen bölgesel yönetimler federal yönetimler ile birlikte anılmıştır. Mesela Watts' a göre bölgesel yönetimler, çok kademeli yönetim, yarı federal ve federal yönetimlerin ortak özelliğidir (Watts, 2006: 201). Vernon Bogdanor ile Robert Hazell ise merkezi yönetimden bölgelere yetki devrinin yoğun olduğu yönetimleri yarı federal yönetimler olarak adlandırarak bölgesel yönetimleri federal çerçeve içine yerleştirmeyi tercih etmiştir (Watts,2006: 220) ki bu noktada İspanya'nın yönetimi sıklıkla yarı federal olarak adlandırılmaktadır (Subirats, 2006: 178). Bölgesel yönetimlerde hizmetlerin çerçevesinin merkezde belirlendikten sonra bölgelerin farklılıkları göz önünde bulundurularak sunulması, yani birlik ve farklılık kavramlarının uzlaştırması yönünde bir adım olarak anlatıldığında bu anlatımın federal yönetimi çağrıştırdığı kabul edilebilir. Çünkü federalizm ve bölgeselleşme ademi merkeziyetçilik araçları olması yoluyla benzerlik arz etmektedir, ama yine de bölgesel yönetimler federal yönetim anlayışı çerçevesi içinde değerlendirilemez. Çünkü bölgesel yönetimler ile sözkonusu olan birbirine denk birimlerin ilişkisi değildir, aksine bütünün bir parçası olan çevrenin rolünün merkez karşısında yeniden tanımlanmasıdır. Fakat diğer yandan federal yönetimlerde 1945 sonrası refah devleti anlayışı doğrultusunda ağırlık kazanan (Trench, 2006: 225) ama sonradan merkezileşme temayülünü güçlendirdiği için eleştirilmeye başlayan işbirliği yaklaşımının yerini rekabet yaklaşımına bırakması bölgesel yönetimlere ivme kazandıran bir faktör olmuştur.

Özetle bölgesel yönetimler kurucu iradenin bir parçası olmadığı için federe yönetimler gibi algılanmaz, ama yerel yönetimlerle birlikte aynı çerçeve içine yerleştirilerek ulusaltı yönetim kademeleri adı altında toplanması da konularını açıklamak için yeterli değildir, çünkü yerel ve bölgesel yönetimler kurumlar, hizmetler ve sosyal

dinamikleri bakımından farklı oldukları gibi (Dupuy & Le Gales, 2006: 117) Stefan George'un ileri sürdüğü gibi bölgesel yönetimler özellikle AB mekanizmaları içinde kendine yer bulduktan sonra güçlendiği her alanda yerel yönetimlerin hareket alanlarını daraltmışlardır (George, 2006: 122).

Diğer yandan Rosenau'nun ileri sürdüğü gibi ulusaltı ve ulusüstü gibi oldukça farklı yönde görünen iki temayülün birbirini beslemesi merkeziyetçi yönetimlere değişim yönünde ciddi baskılar oluşturmaya başlamış ve bu noktada çok kademeli yönetim ortaya çıkan gerilimleri gidermek ve oluşan yeni şartlara etkin cevap vermek için oldukça uygun bir model olarak algılanmıştır (Rosenau, 2006: 31). Bölgesel yönetimler ile farklılık barındıran toplulukların uyum halinde birarada bulunacakları bir çatı inşa edilmiş ve belirlenen amaçlara daha hızlı ulaşmak için gerekli olan toplumsal dinamizm elde edildiği gibi değişik ölçekler gerektiren farklı hizmetlerin verimli olarak sunulabilmesi için uygun zemin hazırlanmıştır. Sonuç olarak yönetimin çerçevesi daha genişletilmiş ve içeriği zenginleştirilmiştir. Bu dönemde yönetim artık sadece birtakım merkeziyetçi mekanizmalardan ibaret olarak görülmekten çıkmış, resmi ve özel, büyük ve küçük ölçekli aktörlerin yönetimde önceliklerin belirlenmesi için etkin oldukları klasik merkeziyetçi yönetim anlayışının dışına çıkılmaya başlanılmıştır (Peters & Pierre, 2006: 77-78).

Çok kademeli yönetim anlayışının kökleri Aristo' ya kadar geri götürülebilir çünkü onun anlayışında aile, köy ve polis olmak üzere üç kademe mevcuttur. Bu farklı kademelerin her biri farklı işlevleri yerine getirmektedir (Oates, 1972: 15). Benzer kademelendirme anlayışı Montesquieu'nun yönetim şemasında da belirgindir. Bu şemaya göre savunma gibi bazı hizmetler ülke çapında en iyi verilirken, aidiyet duygusu küçük birimlerde daha güçlü sağlanabilir. Benzer şekilde Dante *Monarchia'* da yönetimde çok kademelinin gerekli olduğunu ve bu kademeler sayesinde mahalle, ilçe, belediye, il ve eyalet gibi farklı ölçeklerin ve farklı özelliklerdeki toplulukların kapasitelerini daha etkili kullanabileceklerini iddia etmiştir (Treisman, 2007: 8). Çok kademeli yönetim mekanizmaları sayesinde hem büyük hem de küçük ölçekli mekanizmaların faydaları temin edilmektedir. Bu mekanizmalar sayesinde farklı grupların farklı taleplerini karşılayabilecek etkin ve düşük maliyetli çeşitli mekanizmalar sunulmaktadır. Bölgesel yönetim anlayışının kökleri Aristo' ya kadar

uzanmasına rağmen üzerinde konuşulan şekliyle bölgesel yönetimler üniter devletlerin belli alanlarda verimli işlemeyen ve aksayan fonksiyonlarına işlerlik kazandırmak ve çeşitlenen toplumsal aktörlere yönetim mekanizmaları içinde yer açmak amacıyla ortaya çıkmıştır denilebilir.

Toplumun özgünlüklerini yansıtırma yönünde kendi kendini daha kolay düzenleyebilen ve kendi eksiklerini giderme kapasitesi daha yüksek olan bölgesel yönetimler merkeziyetçi yönetimin katı ve mekanik yanlarını törpülemek için oldukça faydalı olmuştur. Toplulukta meydana gelen değişimler daha kolay fark edilebilmekte ve idari yapılar bu doğrultuda değiştirilebilmektedir ki bu yeni kademe vesilesiyle hizmet farklılaşması daha kolay sağlanabilmekte ve vatandaşların bireysel olarak en uygun hizmeti alma imkanı artmaktadır. Sonuçta bölgesel kademe ile yönetim edildiği değişime hassas ve aksayan yanlarını daha hızlı düzeltebilen yapılar sayesinde yönetim yapısında bir çeşitlenme sağlanmış ve bu çeşitli mekanizmalarla farklı problemlerin daha kolay çözülmesi mümkün olmuştur (Marks & Hooghe & Schakel, 2008: 170).

Bölgesel yönetimleri bir kademe olarak gündeme getiren şartlar ve çizilen çerçeve ekonomik, sosyo- kültürel, kurumsal-idari ve anayasal boyutlarıyla ele alınıp üniter ve federal yönetim yapılarıyla kıyaslandığında bölgesel yönetimler daha net konumlandırılabilir.

1.6.1. Bölgesel Yönetimlerin Anayasal Boyutu

Anayasal boyuttan ele alındığında bölgesel yönetimlerin iki sebepten dolayı kesinlikle üniter yönetimler içerisinde değerlendirilmesi gerekmektedir: 1- anayasaları yoktur 2- Delaney'in nihai hakem olarak adlandırdığı anayasa mahkemeleri yoktur (Delaney, 2005: 139). Bölgesel yönetimlerin yasaları olabilir ama bu anayasa niteliğinde değildir ve merkezi anayasa çerçevesinde hazırlanmak zorunda olan bir statüdür. Ayrıca anayasa yapılış aşamasında bölgesel meclislerin rolleri bulunmamaktadır (Nalbant, 1997: 46). Anayasa, bölgesel yönetimler dahil bütün yönetim kademelerini kapsayacak şekilde ulusal meclis tarafından hazırlanır. Bir anayasal denetim aygıtı olan ve çok kritik noktalarda anayasayı yorumlama yetkisini elinde bulundurduğu için yasa yapıcılar kadar etkili olabilen anayasa mahkemeleri (Sturm, 2006: 144) ve anayasal denetim federal yönetimlerde federe ve federal olmak üzere iki seviyeli olabilir ki Almanya örneğinde bu görevi federe anayasa mahkemeleri yapmaktadır. Oysa bölgesel

yönetimler örneğinde anayasal denetim tek seviyelidir ve bölgesel yönetimlerin anayasa mahkemeleri yoktur.

Bölgesel yönetimlerin üniter devlet çerçevesi içinde görülmesini gerektiren bir durum da federal devletlerde federal devlet, federe devletlerin yetkilerini ancak anayasa değişikliği ile alabilir ve anayasa değişikliği sürecinde federe devletler asli unsur olarak katılırlar halbuki üniter devletler bölgesel yönetimlere devrettiği yetkileri tek taraflı olarak geri alabilir ve yetkilerin geri alınabilmesi için anayasal değişiklik gerektiren durumlarda bölgesel yönetimlerin bu süreçteki rolü asli olmaktan çok sembolik rollerdir ve süreci durdurabilecek konumdan uzaktırlar. Bölgeselleşme ile bölgeler federe devletlerden daha fazla yetki kullansalar bile bu yetkilerin asli sahibi değildirler ve bu yetkilerin asli sahibi olan merkez bu yetkilerin sınırını değiştirebilir veya devralabilir yani bölgeselleşmede bölgeler yasal çerçevenin oluşmasında olduğu gibi yeniden şekillenmesi sürecinde de asli unsur olarak görülmemektedir (Nalbant, 1997: 42). Bu yüzden üniter devletlerde bölgesel yönetimler ile ortaya çıkan yeni kademelerarası ilişkileri federal çağrışımlardan uzak tutmak için intergovernmental değil intragovernmental olarak adlandırılması tercih edilmiştir (Rose, 1985: 24).

Ancak bu görüşün istisnaları da vardır, örneğin Trench, kademelerarası ilişkileri bölgesel yönetimler ile federe yönetimler arasında ayırım yapmadan aynı bağlamda değerlendirmiş ve üniter yönetimler içinde değerlendirilen İspanya' ya sıklıkla atıf yapmıştır (Trench, 2006: 229-232).

Hangi model içinde değerlendirilirse değerlendirilsin değişen şartlar bölgesel yönetimleri kendilerine anayasal çerçevede biçilen rollerden daha fazlasının üstlenmeye ve daha aktif olmaya teşvik etmektedir. Bölgesel yönetimlerin değişen rollerinden sadece ademi merkezîyetçilik yönündeki idari teknik rolleri anayasada yer bulurken bundan sonra değişen ve güçlenen konumları anayasa çerçevesinde bir karşılık bulmamıştır ki bu çelişkili konumun en açık görüldüğü nokta bölgesel yönetimler genellikle ekonomik amaçlı sınır ötesi işbirliği faaliyetleridir. Bölgesel yönetimlerin sınırötesi faaliyetleri ulusötesi anlaşmalar üzerine kuruludur ve anayasalara göre bu merkezi yönetimlerin yetki alanı içinde kaldığı için bölgesel yönetimler yetki ihlalinde bulunmaktadırlar. Merkezi yönetimler bir yandan bölgesel yönetimlerin bu tür faaliyetlerini

engellemekten uzak durmakta iken diğer yandan bu faaliyetleri anayasal çerçeveye taşımamaktadır (Peters & Pierre, 2006: 77-78).

1.6.2. Bölgesel Yönetimlerin Ekonomik Boyutu

Bölgeselleşmenin bir ihtiyaç olarak hissedilmesi idari ve siyasi boyutlarından daha önce ekonomik boyutta olmuştur ve Fransa gibi üniter devletlerde bölgeselleşme ilk olarak ekonomik bağlamda gündeme gelmiş ve bu alanda elde edilen başarılı sonuçlar idari ve siyasi diğer boyutları teşvik edici olmuştur (Dupuy & Le Gales, 2006: 127). II. Dünya Savaşı sonrası ülke ekonomik anlamda tam bir yıkım halindeydi ve bunun üstesinden gelinebilmesi için merkezi planlayıcı ve kaynakları harekete geçirici bir güce ihtiyaç olduğu tartışılmaz bir gerçektir (Marks & Hooghe & Schakel, 2008: 169). Ayrıca devletin vatandaşların günlük ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik faaliyetler uzun zamandan beri yürütülüyordu ve buna modern devletin vatandaşları eşitlik temelinde görmesi gereken *sosyal vatandaşlık* ilkesi de eklenince ortaya merkezi daha da güçlendiren refah devleti anlayışı çıkıyordu. Bu anlayış gündemi o kadar güçlü olarak tutuyordu ki savaş esnasında ve sonrasında güvenlik ve ekonomi bağlamında ortaya çıkan bölgesel kademe yönündeki talepler 1980'lerde refah devleti anlayışının aksaklıkları açıkça kabul edilinceye kadar gündemde kendine sağlam bir yer edinmemiştir. Bu dönemde yatırım ve sanayinin belli alanlarda toplanması sonucu belli merkezlere ciddi nüfus yığılmaları olmuş ve bölgelerarası dengesizlik refah devleti anlayışı dahilinde kabul edilemeyecek şekilde açılmıştır. Bu noktada ekonomik dengesizliklerin ve nüfus yoğunlaşmalarının giderilmesi için bölgesel dinamiklerin harekete geçirilerek ekonomik cazibe merkezlerinin artırılması bir gereklilik haline almıştır. Yani 1980 lerde gündeme gelen bölgeselleşmenin idari, siyasi ve kültürel boyutları olmasına rağmen en baskın boyut ekonomiktir.

Bölgeler arasında oluşan ekonomik dengesizliklerin federal yapı içerisinde çözüme kavuşması zor olabilir, çünkü federal yönetimlerdeki her bir federe yönetim kurucu iradenin bir parçası ve anayasal değişim süreçlerinin aktörü olduğu için dengesizliklerin giderilmesi için ciddi kaynak aktarımı için çerçeve değişimi gerektiren süreçleri bu durumdan olumsuz etkileyecek olan gelişmiş bölgeler engelleyebilir. Oysa bölgesel yönetimlerde hala üniter çerçeve geçerli olduğu için kademeler arasındaki gelir farklılıklarını çözmek için anayasal eksende dengeleme mekanizmaları işletilebilir,

çünkü bu aktarımlar ortak vatandaşlık çerçevesi içine kolayca yerleştirilebilir. (Watts,2006: 219). Harcamanın hangi bölgeye hangi oranlarda yapılacağı ve bunların hangi alanlarda kullanılacağına nihai karar verici ve çevre yönetimlerin yaptığı harcamaları denetleme yetkisine sahip merci merkezi yönetim olduğu için merkezi yönetimlerde kademeler arasındaki dengesizlikler daha kolay giderilebilir (Rose, 1985: 27). Ama bu dengesizlikler ortadan kaldırılamadığı veya az gelişmiş bölgeleri memnun edecek seviyeye çekilemediği için bu durumun sorumlusu olarak görülen merkezi yönetimin meşruiyeti sorgulanmaya başlanmıştır (Dupuy & Le Gales, 2006: 125).

Klasik merkezîyetçi yönetim anlayışı içinde kaynak aktarımı, temel ekonomik ihtiyaçları karşılamak için diğer kademeler yetersiz kaldığında yapıldığı ve son kertede merkezin gelişmeleri kendi istekleri doğrultusunda yönlendirmek için kullandığı bir yöntem olduğu için ve 1980 lerde güçlenen bölgesel yönetimler açısından bu durum kabul edilebilir olmaktan uzaktı ve artık daha fazla serbesti talep ediyorlardı (Rose, 1985: 27). Mali anlamda yerel ve bölgesel yönetimler için yapılan harcama o birimlerde toplanan vergilerden daha fazla bile olabilir ama kaynakların yönetimi tamamen merkezi yönetimin elinde olduğu için güçlenen bölgesel yönetimler bu durumun değişmesi için çalışmaya başlamışlardır. Çünkü mali kaynakların kullanımı yetkisi iktidar sahibine işaret etmektedir, dolayısıyla tamamen merkezîyetçi saiklerle şekillendirilmiş olan kaynakların paylaşım mekanizmaları yeni kademeler de göz önünde bulundurularak yeniden şekillendirilmesini talep etmektedirler. Gerekli düzenlemeler yapılmadığı takdirde merkezi yönetim kaynakları mümkün olduğu kadar kendi uhdesinde topladığı için kaynakları yetersiz olan bölgesel yönetimler kaynak temini için ulusötesi arayışlara girişmek zorunda kalmaktadır (Peters & Pierre, 2006: 80). Merkezi yönetimler ise kaynak temininin bölgesel yönetimlere verilmesiyle makro disiplinden kopulacağını ve kaynak israfına sebep olacağını öne sürerek kaynak paylaşımı mekanizmalarında ciddi değişiklik yapmaktan ve bölgesel yönetimlerin taleplerini karşılamaktan uzak durmaya çalışmışlardır. Oysa yapılan kıyaslamalarda, kaynakların merkezi yönetim tarafından sağlanıp hizmetlerin ve harcamaların bölgesel yönetimlerde yapıldığı örneklerde harcamalar, kaynaklarının bölgesel yönetimlerin kendileri tarafından temin edildiği üye ülkelerden daha fazla olduğu görülmüştür. Bölgesel yönetimlerin kaynakları kendileri temin etmedikleri durumlarda kaynak israfı konusunda hassas olmadıkları bilinen bir durumdur (Rodden, 2003: 695-729).

Eğitim, sağlık ve sosyal hizmetler gibi bazı hizmetler makro ölçekte planlanınca daha verimli sonuçlar alınabilir. Çünkü hizmetlerin erevesi merkez bazında çizildikten sonra hizmet alanının özđünlükleri göz önünde bulundurularak ademi merkeziyetçilik temelinde yerel ve bölgesel yönetimler tarafından sunulması hem hizmet kalitesini arttırarak alıcısının memnuniyetini arttırır, hem de hizmet maliyetini düşürür. Bu noktada yönetim, hizmet sunumunu bir şirketin bir konuda kendi mi üretim yapacak, yoksa dışarıdan mı alacak noktasında karar verirken kullandığı kriterler esasında karar vermektedir. Eğer bir hizmeti kendisi daha ucuz üretiyorsa kendisi üretmelidir yok eğer dışarıdan daha ucuza temin edilecekse dışarıdan alınmalıdır. Benzer şekilde merkezi yönetim hizmet verirken kendi mekanizmalarıyla mı yoksa farklı kademe teşkilatlardan faydalanacağı konusu kararlaştırılırken en uygun kademe (optimality) yaklaşımı kullanılabilir. Eğer bir hizmetin diğer kademelerde sunulması merkez tarafından sunulmasından daha hesaplı ise evre teşkilatlarına aktarılması daha mantıklı olur (Treisman, 2007: 54).

Hizmetlerin maliyet hesabı yanında hizmetlerin tek kademede veya çok kademede yapılması ekonomik anlamda tekel veya serbest piyasa rekabeti ile kıyaslanabilir. Hizmetler sadece bir kademe tarafından verildiğinde hizmeti şekillendiren unsur vatandaş beklentilerinden daha çok yönetimin kendi öncelikleridir. Oysa hizmet birkaç farklı kademe tarafından verildiğinde rekabet şartları oluştuğu için hizmetin sunulmasında vatandaş beklentileri ve memnuniyeti önemli bir yer tutmakta ve bunun sonucunda hizmet kalitesi yükselmektedir. Bölgesel yönetimlerin ekonomik kalkınma, evre ve ulaşım gibi alanlarda verdikleri hizmetlerin daha başarılı olması ve vatandaş memnuniyetini arttırması da bu düşüncüyü destekler niteliktedir (Dupuy & Le Gales, 2006: 124).

Ekonomik boyut, bölgesel yönetimlerin sadece doğuş aşamasında değil, şekillenme aşamasında da önemli olmuştur. Çünkü kademe sayısının ve kademenin optimum genişliğinin ne olması gerektiği sorusu belirlediğinde idari faktörler kadar ekonomik faktörler de önemlidir ve bir yönetim yapısında kaç kademe olmalıdır sorusuna verilecek cevap, bir şirketin hizmetlerini sunabilmesi için merkezin yanısıra kaç şubesi olmalıdır sorusuyla aynı düzlemde cevaplanabilir. Yani kademe sayısına ve hizmetin hangi kademede verileceğine, maliyetin en düşük ve hizmet kalitesinin en yüksek

olması temelinde karar verilir. Başka bir anlatımla hizmetlerin optimum verimle sunumu için kaç kademe gerekiyorsa o kadar kademe olmalıdır şeklinde özetlenebilir ki bu 'en uygunluk' (optimality) prensibi olarak adlandırılmaktadır (Marks & Hooghe & Schakel, 2008: 174).

Kademeler arası uyumlu ve verimli bir ilişki için merkez ve ulusaltı yönetim kademelerinin gelirleri kendilerine atfedilmiş yetkilerini yerine getirmeğe yetecek şekilde kademeler arasında dengeli olarak paylaştırılmış olmalıdır. Bunun en makul yolu kademelerin kendi sundukları hizmetlerin kaynaklarını kendilerinin temin etmeleridir. Çünkü bu şekilde hem genelde kaynakları elinde tutan merkezin bölgesel yönetimleri nüfuzu altına alması engellenmiş olur, hem de bölgesel yönetimler kendi kaynaklarını kendileri temin ettiklerinde vergi toplama sürecini daha etkin yürüttükleri gibi gereksiz harcamalardan kaçınmış olurlar. Ama mali kaynakları kontrol etmenin diğer kademeleri yönlendirmenin en etkili aygıtlarından biri olduğunun farkında olan merkezi yönetimler, mali kaynakları mümkün olduğu kadar kendi otoritesi altında buldurmaya devam etmek istemektedir ki 1981 rakamlarına göre vergilerin önemli bir kısmı merkezi ölçekte toplanmaktaydı. Mesela Fransa'da verginin % 93'ü merkezi yönetim %7'si yerel ve bölgesel yönetimler tarafından toplanmaktaydı. Bu rakam İtalya'da %99'a % 1, federal yönetime sahip Almanya'da bile % 68'e karşın %32 dir (Sturm, 2006: 149). Bölgesel yönetimler ise, merkezi yönetimin bu alandaki nüfuzunun sınırlandırılmasını ve eğer kendi sundukları hizmetlerin kaynaklarını kendileri toplama yoluyla olmasa bile kaynakların dağıtılması sürecinde onun gereksiz nüfuzundan ve zorlamalarından korumaya yönelik yeni mekanizmaların tesis edilmesi yoluyla gerçekleştirilmesini talep etmektedirler. İstihdam edilen personel sayısına bakıldığında bu talepleri makul görünmektedir. Yani verginin çok büyük oranı merkezi yönetim tarafından toplanmasına rağmen istihdam edilen personelin çoğunluğu merkez teşkilat ağının dışındaki kurumlarda çalışılmaktadır. Fransa'da verginin %93 merkezi iken, personelin % 45 merkez teşkilatlarda istihdam edilmektedir. Bu oran İtalya'da %99'a %37, Almanya'da ise %68'e %13 tür (Rose, 1985:28).

Savaş sonrası dönemde toplumsal dinamikler göz önünde bulundurulmadan tamamen ekonomik ve teknik eksende gerçekleştirilen ekonomik kalkınma sonucunda sanayi ülkelerin belli şehirlerinde toplandığı için bu şehirler cazibe merkezi haline dönüşmüş

ve ülkenin diğer kısımlarından yoğun göç almışlardır. Bu göçler sonucunda pek çok üniter ülkenin demografik dengesi bozulmuş ve demografik dengenin yeniden sağlanması için bölgesel cazibe merkezleri oluşturulmaya başlanmıştır. Bölgesel yönetimlerdeki ekonomi küçük ve orta ölçekli işletmelerin aktif roller üstlenmeleri üzerine kurulu olduğu ve bu işletmelere hammadde ve insan kaynağı yerel ve bölgesel ölçekte tedarik edildiği için, bölgesel yönetimler ekonomik kalkınma ve nüfus hareketliliğini olumlu yönde etkileyerek bölgelerarası dengesizliklerin giderilmesi yönünde olumlu katkıda bulunmuştur (Dupuy & Le Gales, 2006: 124). Ayrıca bölgesel yönetimler üniter devletlere federal yapılara özgü rekabet boyutu katmıştır. Aynı üniter çatı altındaki çeşitli bölgeler özellikle ekonomik alanda sahip oldukları kaynakları daha verimli kullanarak ve insan gücünü etkili yönlendirerek daha etkin olacakları alanlara yönelerek ekonomik anlamda marjinal faydayı arttırmışlardır. Bu yüzden Fransa ve İngiltere gibi merkeziyetçi ülkeleri bile etkisi altına almıştır.

Diğer yandan Rosenau' nun öne sürdüğü gibi, ekonomi de globalleşme sonucu ulusüstü aktörlerin etkilerinin artmasıyla ekonomi yönetimine gerektiğinde yaptırım gücünü de kullanabilen merkezi planlayıcının yanında pek çok aktör de ortak olmuş ve ilginç bir şekilde ulusüstü ve ulusaltı ekonomik aktörlerin temayülleri aynı yönde şekillenirken genellikle merkezi yapıları zayıflatıcı ekseninde buluşmuşlardır (Rosenau, 2006: 34). Fransız Devriminden II. Dünya savaşının sonuna kadar yönetimin tek meşru aktörü olan merkezi yönetimler artık her alana nüfuz edebilen ve mutlak özerk konumu ulusaltı bölgesel yönetimler ve ulusüstü AB eksenindeki gelişmeler sonucunda aşınmıştı ve yönetim pek çok kademedен oluşan karmaşık bir yapıya bürünmüştü. Bu karmaşık yapı içinde eski dönemin merkeziyetçi hiyerarşik yapılarının etkin olarak işlemesi pek mümkün görünmüyordu ve yeni yapıları tarif edebilmek için yeni bir kavram kullanılıyordu; *stratarcy* yani bütün kademelerin etkin katılımı sonucu oluşan yönetim (Peters & Pierre, 2006: 80).

Yönetim mekanizmasına katılan yeni kademelerle birlikte başarılı yönetim için gerekli şartlar etkili yönetim, hassas yönetim, temsil kabiliyeti yüksek yönetim, kamu sorunlarını müzakere eden yönetim, vatandaşların karar verme süreçlerine katılımlarının mümkün olduğu kadar önünü açan yönetim ve farklı toplulukları demokratik anlayış dahilinde sisteme dahil eden yönetim gibi şartların yarından fazlası doğrudan, tamamına

yakını ise dolaylı olarak yönetimin demokratik boyutunu vurgulamıştır (Trench, 2006: 247). Dolayısıyla başlangıç aşamasında kendini en çok ekonomik boyutta hissettirmiş olan bölgeselleşmenin 1980lerin sonlarına doğru yönetimin demokratik içeriğine yapacağı katkıya vurgu yapılmaya başlanmıştır. Demokrasinin bir gereği olarak farklılıklara temsil kanalları sunulmasının gerekliliği vurgulanmış ve bu anlamda bölgesel yönetimler bu kanalları sunabilecek uygun yapı olarak algılanmıştır.

1.6.3. Bölgesel Yönetimlerin Sosyo-Kültürel Boyutu

Federalizm taraftarlarının iddia ettiği gibi sosyal ve kültürel farklılıkların dikkate alınmadan yönetim yapısının mekanik olarak inşa edildiği üniter devletlerde, 1980'lerde kültürel farklılıkların yaşanması yönünde güçlü talepler göz ardı edilemeyecek oranda günyüzüne çıkmaya başlamıştır (Subirats, 2006:176). Sosyal ve kültürel alanda güçlü bir zemin edinen bu taleplerin karşılanması doğrultusunda üniter yönetimler dahilinde idari teknikler arayışına girilmesi kaçınılmaz bir hal almıştır ve bölgesel yönetimler kendini çözüm olarak en güçlü hissettiren idari teknik olarak ortaya çıkmıştır.

Federal yönetimlerin kurucu felsefesi, birlikte çokluktur, yani üniter yönetim modelinin tekliğe yaptığı vurgunun yerine vurgu çokluğa ve farklılığa yapılır. Fransız Devriminden sonra üniter yönetimlerde uygulamaya geçirilen bireyleri eşit vatandaş olarak kabul eden yaklaşım sonucunda bütün farklılıkların reddedilmesi demokratik bir eksiklik olarak görülmeye başlanmıştır. Çünkü demokratiklik bir yanıyla toplumdaki farklılıklara açık olmaktır ve bu anlayış kabul edildiğinde demokratik toplumların idari örgütlenmesinin katı üniter ilkeler temellerinde gerçekleşmesi bazı eksiklikleri içinde taşımaktadır. 1980'lerde kökler temelindeki toplumsal talepler demokratik farklılıkların barındırılması çerçevesinde güçlü bir zemin kazanınca üniter devletler bu taleplere bir şekilde cevap vermek zorunda kalmıştır ve bölgesel yönetimler de bu cevabın bir bölümünü oluşturmaktadır. Bölgesel yönetimler Fransa gibi üniter yönetimlerde başlangıçta sadece kurumsal değişiklikler ile geçiştirilmeye çalışılmıştır. Ama farklılık yönündeki kollektif irade sisteme yansıtılmadan şekillenen yapı toplulukları tatmin etmekten uzak olmuştur. Bu yönetimin demokratikliği açısından da eleştirilmiştir, çünkü demokratik toplumlar farklılığa açık olmalıdır ve üniter yapılar kültürel farklılıklara yeterince açık olacak şekilde yeniden dizayn edilmeliydi. Bu konuda daha ileri nokta ise

Frug'un dile getirdiği bölgesel farklılıklar temelinde şekillenmiş '*bölgesel vatandaşlık*' kavramıdır (Frug, 2002: 1766).

1990 larda ise yönetim anlayışı üzerindeki değişim isteği sadece bölgesel yönetimler talebi ile açıklanamayacak kadar geniş bir spektrum oluşturmaya başlamıştı. Yönetim mekanizmaları üzerindeki değişim talepleri güçlenerek ve çeşitlenerek yönetim anlayışı üzerinde köklü değişimler talep etmeye başlamıştır. Bu dönemde devlet, mekanik bir yapı olarak değil, toplumsal ilişkilerin karmaşık bir toplamı olarak görülmeye başlanmıştır (Jessop, 2006: 49). Başka bir anlatımla yönetime itaatı sağlayan egemenlik ve anayasal meşruiyet gibi resmi kanallar olmasına rağmen yönetimin etkinliğini arttıran, yönetim yapılarının geleneksel özgünlükleri yansıması, toplum ve devletin aynı hedefleri paylaşması gibi pek çok faktör üzerine kurulu olduğu anlayışı yaygın kabul görmüştür. Bunun sonucu yönetimin sadece resmi yönetim mekanizmalarından müteşekkil olmaktan çok sivil toplum kuruluşları, meslek örgütleri, çıkar grupları gibi pek çok sayıda aktörün birlikte şekillendirdiği bir yapı olduğunun benimsenmesi olmuştur. Yönetim, merkezden dikey iktidar paylaşımı olarak görülmek yerine, birbiriyle sürekli işbirliği veya rekabet yoluyla temas halinde yatay iktidar kompartmanlarından oluşmuş bir yapı olarak görülmeye başlanan bu dönemde değişim talebi bizzat yönetim kelimesinin kendisine kadar uzanmış ve yönetim yerine karar verme süreçlerinde bütün kademelerin etkili olduğu karşılıklı etkileşim üzerine kurulu *yönetişim* kavramı kullanılmaya başlanmıştır (Peters & Pierre, 2006: 80; Rosenau, 2006: 32; Subirats, 2006: 177).

Değişen bu genel yönetim çerçevesi bölgesel yönetimlerin taleplerinin karşılanabileceği oldukça verimli bir zemin sağlamıştır. Hizmetlerin çerçevesi merkezde belirlendikten sonra bölgelerdeki farklılıkların göz önünde bulundurulması yönünde bir adım olarak başlayan bölgesel yönetimler, yönetim yaklaşımındaki genel temayülün değişimiyle bölgesel kurumların bölgesel farklılıkları yansıttığı ve bölgesel beklentilere cevap verdiği oranda bölgesel yönetimler olarak adlandırılabilirdiği ileri bir noktaya varmıştır. Bölgesel yönetimler yeni süreçte gittikçe güç kazanmıştır ve bunu merkeziyetçi yönetimlere yönelik rahatsızlıklar beslemiştir. Çünkü merkeziyetçi yapılarla artık toplumda varolan derin ayrışma noktalarının örtülemediği, ekonomik ilerlemelerin sürdürülemediği, vergilerin bile gerekli etkinlikte toplanamadığı gibi etkin yönetim için

gerekli olan asgari toplumsal uyumun bile sağlanamadığı kanaati yaygınlık kazanmıştır (Rosenau, 2006: 33).

Livingstone'un yönetimleri şekillendiren unsurun kurumsal ve anayasal olmaktan çok, özgün toplumsal özelliklerdir tezini doğrular bir şekilde Elazar, Dupuy ve Le Gales'de de yönetim yapılarının şekillenmesinde tarihi ve sosyal şartların çok önemli olduğunu vurguladıktan sonra bölgesel yönetimlerin şekli ve etkisi bölgesel topluluğu bir araya getiren ve bir arada tutan kültürel özelliklere bağlı olduğunu öne sürmektedir (Elazar 1993: 193; Dupuy & Le Gales, 2006: 122). Bölgesel yönetimler ile bütün farklılıkları tek merkezden organize etmek yerine bunların alt kademelerde merkezler oluşturularak yönetilmesi daha verimli ve daha demokratik olabileceği fikri uygulamaya geçirilecektir. Bu amaca merkezi yönetimler aracılığı ile ulaşmak mümkün olmamıştır. Oysa daha küçük ölçekli olan bölgesel yönetimler ile yerel bazdaki meselelerden daha çabuk haberdar olması ve daha özgün çözümler üretmesi muhtemeldir. Tocqueville'in dile getirdiği gibi, bir toplulukta beliren ihtiyaçtan topluluğa en yakın yönetim kademesinin daha fazla haberdar olması doğaldır (Treisman, 2007: 62).

Fransız Devriminden beri özellikle üniter yönetimlerde toplumun homojenleştirilmesi yönünde ilerleyen temayüle yönelik yerel ve bölgesel farklılıkların yaşanması yönünde ilk muhalefet 1960 larda belirmeye başlamıştır. Bu dönemde bir yandan çevreden merkeze özellikle ekonomik sebepler ekseninde göçler sonunda kültürel kimliklerin aşınacağı veya genel çerçevede içinde eriyeceği tahmin edilirken, beklentinin aksine kültürel farklılıklar yeniden kimlik politikasının bir unsuru haline dönüşmeye başlamıştır. Aynı dönemde merkezi semboller önemini kaybederken yerel semboller kendini ifade etmenin favori kaynağı haline dönüşmüştür. Dolayısıyla bölgesel yönetimler vasıtasıyla gündeme gelen kültürel farklılıkların yaşanması yönündeki talepler, ademi merkezîyetçi üniter devlet politikaları vasıtasıyla homojenleştirme amacına karşı oluşan bir tepki olarak görülebilir (Jeffery, 2006: 67). Bu değişen algı sonucunda devlet artık sadece mekanik bir yapı olarak görülüyor, aksine kökleri toplumun içinde olan (Jessop, 2006: 50) ve toplumsal özgünlüklerin somutlaşması gereken bir yapı olarak görülmeye başlanmıştır.

Devletin kökleri toplumun içinde bir yapı olarak algılanmaya başladığı bu dönemde, kültürel farklılıkların yaşanması yönündeki talepler bölgeden, bölgeye farklılık

göstermektedir ki, bölgesel aidiyetin kültürel temellerde oluşum derecelerine göre bölgesel yönetimlerin statüsü 3 şekilde konumlandırılabilir:

1. Konum: Topluluk içerisinde farklılık temelinde kimlik şekillenmeye başlamıştır yani bölgesel yönetimlerin kültürel temelleri atılmıştır. Bu durumda bölgesel yönetim yapıları zaten temelleri belirleyen yapıya yeni sütunlar eklenmesi şeklinde anlatılabilir ki Katalonya ve Brittany bu durumu anlatabilecek iyi örneklerdir.

2. Konum: Topluluk içerisinde kültürel kimlik şekillenmesinden bahsedilemez ve topluluk belli farklılıklarına rağmen kendini homojen toplum içinde görmektedir. Bu durumda bölgesel yönetimler idari bölgeselleşme ekseninde oluşmakta ve yeni bölgesel ölçekli kurumların ihdas edilmesi teknik verimlilik doğrultusunda gerçekleşmektedir (Dupuy & LeGales, 2006: 123).

3. Konum: Topluluk içinde farklılık bağlamında hiçbir talep söz konusu değildir ve yerel ihtiyaçların karşılanması için bölgesel yönetimlerden çok yerel yönetimler güçlendirilerek amaca varılabilir. Bu durumda bölgesel ölçekli yeni bir kademenin yaratılması, merkez ile sözkonusu kademe arasında mesafeyi daha da uzaklaştırarak yönetimi olumsuz yönde etkileyebileceği için bölgesel yönetim teknik bir mekanizma olarak bile gündeme gelmez (Dupuy & Le Gales, 2006: 123).

Başka bir anlatımla kültürel farklılık temelinde oluşmuş toplulukların bölgesel yönetimlere bakışı, bölgesel yönetimlerin çerçevesini önemli oranda şekillendirmektedir. Toplulukların bölgesel yönetimlere bakışı olumlu, tarafsız ve ya olumsuz olabilir. Olumlu baktıklarında idari bölgeselleşmeye sosyo kültürel boyut eklenmesiyle ortaya güçlü müzakereci bölgesel yönetimler çıkarken, bakış açısı çekimserlik üzerine kurulu olduğu durumlarda kurumsal eksende elde edilen sonuçlar orta dönemde bakış açısını değiştirerek müzakereci bölgesel yönetimlerin önünü açabilir. Ama kültürel toplulukların bölgesel yönetimlere bakış açısı olumsuz ise, bölgesel yönetimlerin varacağı en ileri nokta, idari bölgesel yönetimdir ve muhtemel durum topluluk ihtiyaçlarının yerel yönetimler üzerinden yürütülmesidir (Elazar, 1993: 193). Aynı doğrultuda Sturm, bölgesel yönetimlerin kültürel boyutlarının eksik kaldığı durumlarda, bunun genel yönetim çerçevesinin değişimi yönünde etkili olamayacağını ve idari teknik sınırlar dahilinde kalacağını öne sürmüştür. Yani bölgesel yönetimler ile merkezi yönetim arasındaki yetki sınırlarının yeniden çizilmesi aşamasında

bölgelerdeki kültürel boyut oldukça önemli bir faktördür. Eğer kültürel boyut güçlüyse merkezi yönetim bölgesel yönetimlerin talepleri konusunda daha hassas davranmaktadır (Sturm, 2006:155).

Özellikle 1980lerin sonlarına doğru AB ölçeğinde ivme kazanması ile bölgesel yönetimlerin felsefi çerçevesi *yerinden yönetim* anlayışı ekseninde çizilmeye başlanmıştır. Yerinden yönetim ilkesi doğrultusunda bölgesel yönetimler ile işbirliği durumunda bölgesel yönetimlerin yetki alanlarına ihtimam gösterilmesi öncelikli gerekliliktir. Buna ilaveten merkezi yönetim ile bölgesel yönetimlerin yetki alanlarının ayrılmış olması, işbirliğinin genel durum olmaması ve bölgesel yönetimlerin işbirliğine zorlanmaması gerekmektedir ki başka bir deyişle işbirliği alt yönetim kademelerinin talepleri üzerine inşa edilmeli ve sürdürülmelidir (Sturm, 2006:144).

1.6.4. Bölgesel Yönetimlerin Kurumsal- İdari Boyutu

Kurumların başarılı olabilmelerinde toplumsal özgünlükler doğrultusunda şekillenmesi önem arz etmektedir. Üniter yönetimlerde topluluk farkları önemslenmediği için bu hassasiyetler kurumsal yapılara yansıtılmamıştır, hatta merkezin istekleri doğrultusunda ihdas edilen bu kurumların uzun dönemde toplumun normlarını dönüştüreceğine inanılıyordu (Dupuy & Le Gales, 2006: 123). Oysa 1980'lere gelindiğinde bu varsayımın doğru olmadığı gittikçe açık bir şekilde ortaya çıkmıştır. Toplum, ekonomik ve sosyo-kültürel alanlarda yaşanan değişikliklerin kurumsal yapılara da yansiyarak kurumsal yapıların değişmesini talep ediyordu ve bölge kademesinin kuruluşu bu yönde atılmış bir adımdır. Atılan adımların büyüklüğüne göre ortaya çıkan yapılar 'idari (fonksiyonel) bölgeselleşme', 'anayasal bölgeselleşme' ve 'kimlik temelli bölgeselleşme' olarak tasnif edilebilir (Subirats, 2006: 199). Hemen bütün Avrupa ülkelerinde bölgeselleşme yönünde gelişme yaşanmıştır (Marks & Hooghe & Schakel, 2008: 167). Çünkü bölge kademesinin idari mekanizmaya eklenmesiyle farklı vatandaş taleplerinden daha hızlı haberdar olunabilmekte ve vatandaşların beklentileri daha hızlı karşılanabilmekte olduğu için bu kademe yöneticiler ve yönetilenler arasında uyumlu ilişkilerin devam ettirilebileceği kanallar sunabiliyordu (Greer, 2006: 7). Bölgesel yönetimler bir idari ölçek olarak ülke ölçeği ile karşılaştırıldığında yönetime kurumsal anlamda daha geniş bir hareket alanı sunmaktadır.

Bölgenin idari bir kademe olarak güçlü bir alternatif şeklinde gündeme gelmesiyle idari ölçeğin ne olması gerektiği konusu değişik bir bağlamda yeniden gündeme gelmiştir. Daha önce üniter ve federal devletlerin farklı ölçekleri tercih etmiş olmalarına rağmen hangisinin ideal ölçek olduğu yönünde kesin bir kanaat oluşmamıştır. Çünkü her iki ölçeğin avantajlı olduğu ve olmadığı yanlar vardır. Bölgeselleşme sonucunda ortaya çıkan çok kademeli yönetim anlayışı ile daha belirgin olarak oluşan kanaat ise ölçeğin genel anlamda bir kere belirlenmesi yerine sunulan hizmetin özelliğine göre yerel, bölgesel, ulusal veya ulusüstü kademelerin tercih edilmesinin daha anlamlı olabileceği yönünde olmuştur. Mesela savunma hizmeti sunulurken ölçek bütün ülke olmalıyken, mevsimsel şartların ortaya çıkardığı yol bakımı ve benzeri hizmetler yerel ölçekte olmalıdır. Yani pek çok hizmet için ülke büyük bir ölçek olabilir ve vatandaşların taleplerinin merkeze ulaştırması meşakkatli ve geç olabilir, dolayısıyla merkezi yönetim vatandaş beklentilerini anlamakta ve karşılamakta zorlanabileceği gibi bazı hizmetlerin planlanması ve kaynak temin edilmesi için yerel kademeler küçük olabilir. Yani farklı hizmetlerin farklı kademelerde sunulması oldukça mantıklı görünmektedir (Marks & Hooghe & Schakel, 2008: 169).

Bu noktada kademelerin sayısı ve optimum genişliğinin ne olması gerektiği sorusu belirir. Bu soruya cevap pek çok açıdan verilebilir. Ancak cevaplar arasında en net olanı idari / teknik açıdan verilenidir. İdari anlamda vatandaşın ihtiyaçlarından en kısa zamanda haberdar olunabilecek ve beklentilerin vatandaş memnuniyeti sağlanacak şekilde sunulabileceği ölçek, ideal ölçek olarak kabul edilebilir. Başka bir yönüyle eğer vatandaşların beklentileri homojen ise hizmetin merkezi olarak verilmesi makul iken, beklentiler farklı ise hizmetin farklılaşarak çeşitli kademelerde verilmesi daha anlamlı olabilir. Yani bir hizmet en başarılı olarak hangi kademe de sunulabiliyorsa o kademe sunmalıdır. Eğer bir hizmetin merkezden başka bir kademe tarafından sunulması daha etkili ise o kademeye aktarılması veya gerekiyorsa yeni kademelerin kurulması daha mantıklı olur (Treisman, 2007: 54).

Bazı hizmetler büyük ölçekte verimli bir şekilde sunulabilirken bazı hizmetler küçük ölçekte verimli sunulabilir. Bazı hizmetlerin sunulabilmesi için her iki kademe de uygun olmayabilir ki bölgesel yönetimler klasik iki ölçekte de optimum şartlarda sunulamayan hizmetlerin çok daha verimli sunulmasına imkan verebilir yani hizmetlerin sunulduğu

kademelere bölgesel yönetimlerin de eklenmesi sonucunda bölgesel yönetimler, yerel ve ulusal ölçek arasındaki vasat ölçeğiyle vatandaşların taleplerini daha tatmin edici şekilde karşılamakta ve kamu hizmetleri daha az maliyetle daha verimli ve hızlı sunulabilmektedir. Merkezi yönetimin aksak yanları sadece yönetimin ölçeğinden değil de yönetimin içsel özelliklerinden kaynaklanıyorsa, bu aksaklığın yeni kademeye de tevarüs etme ihtimali vardır. Başka bir anlatımla bölgesel yönetim mekanizmaları bir anlamda mevcut merkezi yönetim mekanizmalarının daha küçük ölçekte yeniden üretilmesi olacağı için bu yapının aksak yanlarıyla yeniden üretilmesi ihtimal dahilindedir ve bu konuda temkinli olunmalıdır (Trench, 2006: 227). Kısaca, bölgesel yönetimler ile kademeler arttırıldığı için farklı hizmetler için optimum ölçek sağlanması daha muhtemeldir. Ayrıca bazı hizmetlerin bölgesel bazda sunuluyor olması, uzun dönemde farklı kesimlerin katılımını sağlayarak bölgesel karar verme ve problem çözme mekanizmaları geliştirmesinin önünü açarak yönetim mekanizmalarının kapasitesinin arttırılmasına katkıda bulunabilir. İtalyan Lombardiya bölgesi bu duruma örnek olarak verilebilir (Dupuy & Le Gales, 2006: 123).

Bölgesel yönetimlerde bir kademenin kurulmasında veya kademelerin yetkilerinin sınırlarının belirlenmesinde, merkezi yönetim yetkili olabilir, ama bu konudaki yetkisi mutlak değil nisbidir. Hangi kademenin hangi görev alanda birincil öneme sahip olduğu, değişiklik göstermektedir. Daha fazla birikimi ve daha geniş mali imkanları olan merkezi yönetim hala uzmanlık gerektiren ve daha masraflı hizmet alanlarında uzmanların büyük kısmını kendi kurumlarında tuttuğu için (Trench, 2006: 229), yerel ve bölgesel yönetimler bu uzmanlardan ve birikimden faydalanabilmek için merkezi yönetimle iyi geçinmek ve istenilen alanlarda önerilerini dikkate almak zorundadır (Rose, 1985: 30). Ama bu çerçevede çok kademeli yönetim anlayışının etkinliğinin artması ve AB politikalarının destekleriyle güçlenen bölgesel yönetimlere dar gelmeye başlamıştır ve zamanla kendi uzman kadrosunu oluşturan bölgesel yönetimler merkezi yönetimlerin uzmanlık gerektiren alanlardaki dolaylı tekelini kırarak oldukça başarılı faaliyetler gerçekleştirmişlerdir. Bu başarılı faaliyetlerin gerçekleştirilmesinde bölgesel yönetimler kendi uzman kadrolarını yetiştirmiş olmaları kadar merkezi yönetimlerin mali kaynakları caydırıcı bir güç olarak kullanmalarını ulusötesi kaynak temin ederek engellemeleri ve mali konumlarını güçlendirmeleri de etkili olmuştur (Peters & Pierre, 2006: 80).

Bölgesel yönetimler ile birlikte ortaya çıkan çok kademeli yönetim anlayışında kurumların katılık ve karmaşa unsurlarından kaçınılarak esneklik ve uyum ekseninde şekillendirilmesi amaçlanmaktadır. Yani çok kademeli yönetim aracılığıyla üniter yönetimlerin katılığında kaçılırken, yönetimde karmaşaya sebep olabilecek kanallar da kapatılmaya çalışılmaktadır. Bu noktada ara kademe olan bölgesel yönetimler önem arz etmektedir. Çünkü kademelerarası işbirliği için gerekli olan bilgi akışını hızlandırarak daha hızlı ve sağlıklı kararlar verilmesini sağlayacak olan bölgesel yönetim kademeleridir. Farklı kademeler farklı hizmetleri sunarken faaliyetlerin organizasyonu için birtakım iletişim mekanizmaları oluşturulması kaçınılmazdır ve sağlıklı bir koordinasyon için ara kademeler önemlidir (Watts, 2006: 207).

Yönetim kademelerinin çoğaltılması sürecinde merkezi yönetim yetkilerin tamamını diğer kademelere devretmek yerine, yetkiyi genellikle bir veya birkaç kademe ile birlikte kullanmayı tercih etmektedir (Rodden, 2004: 484–6). Yetkilerin sadece bir kademe tarafından kullanılması genel durum olmamasına rağmen böyle bir durumda yani hangi kademenin hangi rolleri yerine getirmesi bağlamında strateji geliştirme ve yenilik yaratma işlevi merkezi yönetimler için uygun görülürken, yerel ve bölgesel yönetimler için hizmetlerin son kullanıcıya sunulması uygun görülmektedir. Çünkü hizmet sunumunun vatandaşa yakın kademe içerisinde olması hizmet kalitesini arttırarak merkez teşkilatı eleştirilere maruz kalmaktan kurtarmaktadır (Rose, 1985: 29). Ayrıca merkezi yönetim emek yoğun işleri ve faydalanan kişi sayısının fazla olduğu hizmet alanlarını bölgesel yönetimlere devretmekte isteklidirler. Çünkü bu işin yapılması için fazla personele ihtiyaç vardır ve vatandaş memnuniyetini sağlamak zordur. Yani hizmetlerin paylaşılması sürecinde bölgesel yönetimlere daha az itibarlı ve angaryası çok olan hizmetler düşmüştür. Bu hizmetler aynı zamanda temel hizmetlerdir, çünkü vatandaşlarla doğrudan muhatap olmak ve onlara memnun olacakları hizmetleri eşitlik ekseninde sunmak önemlidir (Greer, 2006: 7).

1.7. Bölgeselleşme Biçimleri

Ekonomik, sosyo- kültürel, anayasal ve kurumsal boyutlardan ele alındığı zaman görüldüğü gibi bölgesel yönetimler üniter yönetim yapıları içinde farklılıkların yönetime yansımaları yönünde atılmış bir adımdır. Ama yine de bölgeselleşme sonucu ortaya çıkan yapılar ile federal yapılar arasında benzerlik olmadığı söylenemez. Fakat

bu noktada hangi bölgeselleşmeden bahsedildiği önem kazanmaktadır ve bölgesel yönetimlerin tasnif edilmesi gerekmektedir. Bölgeselleşme hareketleri genellikle ‘yukarıdan aşağıya’ ve ‘aşağıdan yukarıya’ bölgeselleşme olarak sınıflandırılmaktadır ki idari bölgeselleşme olarak da adlandırılan yukarıdan aşağıya bölgeselleşme, genellikle üniter yönetimlerde bölgeler arasında ortaya çıkan dengesizlikleri gidermek ve değişen şartlara ayak uydurabilmek için yönetim mekanizmaları üzerinde yapılan teknik bir değişimdir (Wagstaff, 1999: 6). Ortaya çıkan bu yapıları federalleşme yönünde değişim olarak değerlendirmek abartı olur. Ancak siyasal bölgeselleşme olarak adlandırılan aşağıdan yukarıya bölgeselleşme sonucunda ortaya çıkan müzakere temelli yapılar bazı yönlerden federal yapılar ile kıyaslanabilir. Çünkü bu yapılar dahilinde artık tek merkezi yönetim, tek aktör olmaktan çıkmış ve bölgesel yönetimler ulusal ve ulusüstü pek çok faaliyete katılabilmekte ve kademeler arasındaki ilişki artık hiyerarşi kavramı ile açıklanmayacak kadar müzakere temelinde yürümeye başlamıştır (Peters & Pierre, 2006: 79).

Yukarıdan aşağıya bölgeselleşme ile ortaya çıkan yapılarda merkez hala sayıca daha fazla ve daha yetenekli personele sahip olduğu gibi hala daha geniş ekonomik kaynaklara sahiptir ve sahip olduğu bu nüfuzu planladığı amaçlara ulaşmak için pazarlık unsuru olarak kullanmaktadır. Yukarıdan aşağıya bölgeselleşme ile ortaya çıkan yapılarda bölgesel yönetimler merkezde alınan kararları müzakere edemezler, ancak yasallık ekseninde mahkemeye gidebilirler yani yönetimdeki yeni kademelerin varlığı bile merkeziyetçilik anlayışını zedelemeyecek şekilde tasarlanmıştır. Yukarıdan aşağıya bölgeselleşme idari teknik bir eksende yürütülmektedir ki devlet hala yukarıdan aşağıya hiyerarşik yapının tepesindeki yerini korumaktadır ve diğer kademeleri gerekli gördüğünde işbirliğine zorlayabilir.

Aşağıdan yukarıya bölgeselleşmenin etkili olduğu durumlarda işbirlikleri merkezi yönetimin önceden planladığı zorunlu işbirliği olmaktan çok ilgili kademelerin birlikte kararlaştırdıkları bir süreç şeklinde ilerlemektedir. Çünkü merkezi yönetim diğer kademelerin rızaları olmadan planladığı her hangi bir programı başarılı bir şekilde yürürlüğe koyma ihtimali düşük olacaktır (Subirats, 2006: 197-198). Aşağıdan yukarıya bölgeselleşmeye örnek verilebilecek Korsika, Jura, Katalonya ve Bask örneklerinde bölgesel dinamikler kendini güçlü bir şekilde hissettirmiş ve merkezi yönetimi daha

kapsamlı değişime zorlamıştır. Yukarıdan aşağıya bölgeselleşmede siyasal karar alma yetkileri merkezde toplanır ki 1990'ların başlarına kadar gündemde olan bölgeselleşme talepleri siyasi ademi merkezizetçilik özellikleri taşıymaktan çok idari ademi merkezizetçilik özellikleri taşıyordu. Fakat bu yıllarda Rosenau' nun vurguladığı gibi yönetimde dikey egemenlik kullanımı yerini yatay egemenlik kompartmanlarından oluşmuş çok aktörlü yönetim anlayışına bırakmaya başlaması ile (Rosenau, 2006: 33) bölgesel yönetimler de sadece idari yapılarda değişim talepleri yerine sosyal, kültürel ve siyasal içeriği güçlenmeye başlamış ve klasik üniter yapıyı zorlamasına rağmen İşpanya örneğinde olduğu gibi uzlaşma esasında bu kademelere seçilmiş meclisler oluşturma hakkı verilmiştir ki 1000 den fazla temsilcisi, 200 civarında bakanı olan bu meclisler 3000 den fazla kanun çıkarmışlardır. Yine sözü edilen bölgesel yönetimler İşpanya'da toplam kamu harcamalarının üçte birini yapmakta ve bölgesel yönetim kademelerinde bir milyondan fazla memur çalışmaktadır (Subirats, 2006: 177) . Ama bu yetkiler hala merkezin belirlediği alanlarda ve ana çerçeveye aykırı olmamak şartıyla kullanılabilirdi için federal yapıyı çağrıştırmasına rağmen üniter yönetim yapılarının hala aktör olarak varlığını koruduğu gözden kaçırılmamalıdır.

Farklı bölgeselleşmeler merkezizetçi yönetim anlayışından farklı sebeplerden kaynaklanan kopmaların ürünleridir. Yani bölgeselleşme sonucunda ortaya çıkan yapıların, genel anlamda üniter yönetim yapısı içinde değerlendirilmesi gerekirken bölgesel taleplerin güçlü olduğu bazı örneklerde federal yapıları çağrıştırabilir. Bu noktada bölgesel yönetimlere yönelik gelişmenin yasal, ekonomik, sosyo-kültürel ve kurumsal temellerden hangisi üzerine inşa edildiği önem kazanmaktadır.

En azından bir alanda yetkilerin vekalet yoluyla bile olsa çevreye ait olduğu ve uygulamanın bölgesel yönetimler tarafından yürütüldüğü idari temelli bölgeselleşmede yetkinin bölgesel yönetimlere ait olduğu alan dışında yerinden yönetim mekanizmalarından çok farklı olmayan yapılar ortaya çıkmaktadır. Bu yapıda, çevredeki personel merkeze bağlı olarak ve çerçevesi merkezde çizilen politikaları fazlaca esnetme yetkisi olmadan çevrenin hizmetlerini yürütmeye çalışır. En açık örnek olarak 1980 reformlarıyla Fransa'da yürürlüğe konan idari bölgeselleşmede, nihai güç merkezi yönetimlerde ve Thatcher dönemi İngiltere örneğinde olduğu gibi merkezi yönetimler çevre yönetimlere devretmiş olduğu yetkilerini gerekli gördüğünde tekrar

kendi uhdesine alabilir (Schmidt,1999: 2). Bölgeselleşme sadece idari mekanizmalarla sınırlandırıldığında, diğer oyuncular sorumluluğun hala kendilerine değil de merkeze ait olduğu için yönetim verimliliği için çaba göstermekte tereddüt edebilirken, mali veya siyasal ademi merkezîyetçilikte ortak sorumluluk söz konusu olduğu için bu kademeler oldukça kaydadeğer çaba sarfetmektedirler (Treisman, 2007: 26).

Sosyo- kültürel boyutta ortaya çıkan bölgeselleşme ise çok güçlü olarak yükselmekte ve bu taleplerin sadece idari mekanizmalarda yapılan belli düzenlemelerle karşılanması yeterli olmamaktadır. Bu talepler siyasal karar verme organlarına kadar uzanmakta ve en azından bir alanda, bölgesel yönetim kademeleri merkez tarafından değiştiremeyecek veya gözardı edilemeyecek karar verme yetkisine sahip olmaktadır. Bölgesel yönetim yapılarının federal yapılara en yakın olduğu nokta ise, yasal boyutta gerçekleşen bölgeselleşme ile olur. Bölgesel yönetimlerin en güçlü olduğu durum, bölgesel yönetimlerin yetkilerini bölgesel temsilcilerin yasal süreçlerde veto hakkı yoluyla yasal karar alma süreçlerinde kullanmasıdır. Yasal bölgeselleşme sonucunda oluşan yapılarda bölgesel yönetimlerin genel konulardaki veto yetkisine ilaveten, bölgesel yönetimlerin belli alanlarda tek başına karar alma yetkileri vardır ve bu kararlar merkezin müdahalesinden uzaktır. Ayrıca karar vericilerin seçilmesi aynı kademe içerisinde gerçekleşir ve bu sürece müdahale edilemez. Yani karar verme yetkisi tamamen merkeze ait olmaktan çıkmış ve farklı yönetim kademeleri arasında artık paylaşılmıştır ki, federal yapılara oldukça yakın görünmektedir (Treisman, 2007: 23-28).

1.8. Bölgesel Yönetimler ile Elde Edilmesi Düşünülen Sonuçlar

Bölgeselleşmeyi farklı yönetim modellerinin, farklı ekonomik ve kültürel şartların geçerli olduğu değişik ülkelerde çeşitli sebepler beslemiştir. Dolayısıyla, bölgesel yönetimleri gerekli kılan şartlar ülkeden ülkeye değişiklik gösterir ve şu başlıklar altında toplanabilir:

1.8.1.Yönetimin Demokratik Boyutunun Güçlendirilmesi

Yönetim ölçeğinin küçültülmesi ve yönetim kademelerinin artırılmasıyla vatandaş katılımı geliştirilmekte ve dolayısıyla yönetimin demokratik içeriği güçlendirilmektedir. Ayrıca yetkiler merkezi ve taşra kademeler arasında bölünerek

yönetimdeki aktörlerin sayısı arttırıldığı (Rosenau, 2006: 34) için vatandaşlar aksayan görevlerin yürütücülerinden daha kolay hesap sorabilmektedirler.

Ademi merkezîyetçilik ile bireysel özgürlüklerin daha etkin bir şekilde korunduğuna dair yaygın kanaat bulunmaktadır. Çünkü yerel ve bölgesel yönetimlerin yetkileri genişletilerek merkezi yönetimlerin bireysel hakları ihlal etmesi önünde bir koruma hattı oluşturulabilir (Treisman, 2007: 19). Ara kademe yönetimler merkezin aşırılıklarını törpülemek için gereklidir ve bu tür kontrol mekanizmalarının olmadığı ülkelerde iktidarın aşırı kullanımı yaygın bir durumdur. Bu durumun farkında olan Montesquieu, soylular ve ruhbanların yanısıra küçük kademe yönetimlerin de monarkın aşırı güç kullanımını engelleyen mekanizmalar arasında olduğunu ileri sürmüştür. Benzer şekilde Tocqueville' de, modern yönetimlerde ara kademelerin monarşilerde aristokratların yürüttüğü fonksiyona yakın bir işlevi olduğunu ve merkezi yönetimlerin aşırılıklarının önlenerek demokratik özelliklerini arttırmak için gerekliliğini vurgulamıştır. Demokrasi için en ciddi tehdit kaynağı, yetkilerin merkez tarafından rafine edilmeden kullanılmasıdır ve bunu önlemek için iktidar odacıkları oluşturularak merkezi iktidarın nüfuz edemeyeceği serbesti alanları yaratılabilir (Treisman, 2007:195).

Kısaca bölgesel yönetimler ile demokrasi arasındaki bağlantı iki yönlüdür. Bölgesel yönetimler demokratik toplumlarda daha güçlü zemine sahip oldukları ve ayrıca (Marks & Hooghe & Schakel, 2008: 174) bölgesel yönetim kademesi topluma daha yakın ve beklentileri karşılama daha hassas olduğu için ülke kademesinden daha demokratik örgütlenme imkanları sağlamaktadır (Dupuy & Le Gales, 2006: 118)

1.8.2 Etkin Denetim

Bölgesel yönetimler ile oluşan çok kademeli sistemde kararlar müzakere yoluyla alınmaktadır (Peters & Pierre, 2006: 83) ki bunun sonucu olarak kademelerin birbiri üzerinde dolaylı denetimi sözkonusu olduğu gibi ulusaltı yönetim kademeleri merkezi yönetimin icraatlarını yakından takip etmekte ve bireysel hak ihlallerinin önlenmesi yönünde bir bariyer oluşturmaktadırlar.

1.8.3. Etkili ve Hızlı Yönetim

Bölgesel yönetimler vasıtasıyla ortaya çıkan yapılar aracılığıyla yerel ihtiyaçlardan daha çabuk haberdar olunmakta ve bunların çözümüne yönelik yeni politikalar üretilmektedir.

Bölgesel yönetimlerde yöneticiler konuya daha vakıf olarak araştırma yaptıktan ve detaylıca soruşturduktan sonra karar verdikleri için merkeziyetçi örneklerde olduğu durumlardan çok daha sağlıklı ve isabetli kararlar verilmekte ve daha yenilikçi uygulamalar yapılabilmektedir.

Karar verme süreçlerinde bölgesel yönetimlerin aktif katılımı olduğunda alınan kararların daha sağlıklı olduğuna ve daha az ihtilafli noktalar barındırdığına inanılmaktadır. Kararların sağlam ve itiraz edilebilecek zayıf noktalar barındırmamasına dikkat edilmektedir. Çünkü bölgesel yönetimler diğer kademelerin dolaylı denetimi altındadırlar ve diğer kademelerden herhangi birinin bu kararları eleştirmesi karar veren mercinin vatandaşlar nezdindeki itibarını zedeleyebilir dolayısıyla bu ihtimalin gerçekleşmemesi için çaba gösterilmektedir (Treisman, 2007: 27). Örneklere bakıldığında, karar yetkisinin merkezi yönetimlerden yerel ve bölgesel yönetimler olmak üzere çoklu yapıların ortak yetkisine verilmesi durumunda kararlarda görülen değişikliklerin genellikle verimliliğin artması yönünde olduğu görülmektedir. Karar verme ve planlama süreçlerinde merkezin hiyerarşik konumu yerine çoklu katılımcıların olduğu durumlarda kararlar ekonomik rasyonalite temeline ilaveten müzakereler sonucunda verildiği için bir uzlaşma ürünü olarak değer kazanmaktadır ve bütün birimlerde aynı istekle uygulamaya geçirilmektedir (Subirats, 2006: 198).

1.8.4. Mali Yapının Güçlendirilmesi

Bölgesel yönetimlere vergi toplama ve harcama yapma konularında belli serbestlikler verildiğinde veya bölgesel yönetimlerin vergilerdeki payı arttırıldığında bu kademelerin daha etkin ve daha çok vergi topladıkları gözlenmiştir. Vergi toplanması süreçlerine bölgesel yönetim kademelerinin dahil edilmesi bu kademelerin sorumluluğunu arttırmakta ve harcamaları daha verimli hale getirdiği gibi, vergilerden pay alan kademeler vergilerin toplanması esnasında daha disiplinli davranmakta ve vergi kaçaklarını önlemektedir. Ayrıca merkezi yönetim dahilinde bütçe, merkezden tedarik

edildiği için ulusaltı yönetim kademesi harcamalarda israfçı olabilirler, eğer bu gelirleri kendi topladıkları vergiler aracılığıyla yapacak olsalar bu israfın önüne geçilmiş olur (Treisman, 2007: 15)

1.8.5. Yerel Rekabetin Canlandırılarak Ekonomik Gelişme Sağlaması

Merkezi yönetimler yatırımcıların taleplerine yeterince hassas değildirler. Oysa bölgesel yönetim kademeleri rekabet sonucunda yatırımcıların isteklerine karşı daha hassas olduğu için yatırımcıları kendi bölgelerine çekerler ve toplumun refahının yükseltilmesine katkıda bulunurlar.

Ayrıca ademi merkeziyetçilik ile ekonomik gelişme sağlanabilmesi için merkezi kaynaklara bölgesel kaynakların yanı sıra özel sektör kaynakları da eklenerek belirlenen amacın gerçekleştirilmesi için sinerji yaratılacağı gibi aktörlerin çeşitlenmesi ekonomide yenilikler için bir fırsat sunacaktır.

1.8.6. Etnik Farklılıkların Sisteme Entegre Edilerek Etnik Çatışmaların Önlenmesi

Klasik merkeziyetçi yapılarda etnik farklılıkların kendilerini kurumsal olarak ifade edebilecekleri ya hiç alan yoktur yada çok küçük bir alan söz konusudur (Wagstaff, 1999: 7-8). Oysa bölgesel yönetimler aracılığıyla merkeziyetçi yönetimin bütün farklılıkları ulus potasında eriterek merkezi yapı içine sığdırmaya çalışma ısrarı esnetildiği için kendi kültürel özgünlüklerini yaşamaya başlayan toplulukların etnik taleplerine idari mekanizmalarla cevap verilmesi sebebiyle bu taleplerin ayrılıkçılık noktasına varması engellenebilir. Meadwell'in öne sürdüğü gibi, bölgesel hareketlerin çoğunluğu, ayrılıktan çok varolan yapı içinde konumlarını güçlendirmekten yanadırlar. Dolayısıyla bunlara bölgesel yönetim mekanizmalarıyla belli bir serbest hareket alanı sağlanarak ve merkez politikaların oluşturulması sürecine dahil edilerek mevcut sisteme entegre edilmeleri yüksek ihtimaldir (Meadwell, 1991: 402; Hepburn, 2008: 538).

1.9.AB Politikaları ve Bölgeselleşme

Yönetim yapıları araçlardır ve belli şartlarda ortaya çıkan ihtiyaçlara cevap verebilmek için tasarlanmıştır. Dolayısıyla artık ihtiyaçlara cevap vermediğinde üzerinde gerekli değişikliklerin yapılmasında hiçbir sakınca yoktur. Nasıl bir terzi dikiş makinası

bozulduğunda veya eskidiğinde terzilik yapmayı bırakmak yerine makinasını tamir ettiriyor veya yeniliyorsa, yönetim yapılarında problem görüldüğünde yönetimden vazgeçmek yerine mekanizmalar üzerinde değişiklik veya yenilik yapılması gerekmektedir (Treisman, 2007: 276). Başka bir ifade ile yapılar üzerinde şartlara uyum sağlayacak şekilde değişiklikler yapılması, yönetimin planlanan amaca ulaşması için kaçınılmazdır ki Jefferson anayasanın bile belli dönemlerde gözden geçirilerek gerekli değişikliklerin yapılmasını, yoksa anayasanın gençlik kıyafetlerini yaşlılıkta giymek konusunda ısrar eden bir adama benzetmesi gibi bir durum ortaya çıkar ki yönetim yapılarında değişimlerin gerekliliği yönünde bir tavsiye olarak değerlendirilebilir (Treisman, 2007:292)

1980'lerde Avrupa ülkelerinin toplumsal ve ekonomik iç dinamiklerde meydana gelen değişimlerin idari yapıya yansıtılması da bu mantık gereğince kaçınılmazlık arzetydi ve dolayısıyla yönetim yapıları bir dönüşüm geçirmekteydi (Rosenau, 2006: 35). Dönüşüm varolan mekanizmaların üzerinde düzenlemeleri gerekli kıldığı gibi yeni yönetim anlayışı gereğince yeni kademeleri gerektiriyordu. Çünkü yönetim kademesi ulusaltı veya ulusüstü diğer kademelerdeki gelişmelerden tamamen bağımsız kendiliğinden ortaya çıkan yapılar olmaktan çok diğer kademelerden birinde ortaya çıkan değişimlerden veya kademelerarası etkileşimler sonucu ortaya çıkan yapılarıdır (Dupuy & Le Gales, 2006: 117). Dolayısıyla iç yapılarıdaki değişime zorlayan gelişmelere AB'nin dönüştürücü etkisi de eklenince bölgeselleşme Fransız Devrimi sonrası merkezîyetçilik ile mukayese edilme derecesinde popüler olmuştur. Yani AB ulusüstü yapısıyla Fransız Devrimi sonrası ortaya çıkmış egemenlik anlayışı çerçevesinde değişiklik yapılmasını zaten gerektiriyordu (Subirats, 2006: 198). Buna bir de 1980 lerde standartları oluşturulan AB bölgeler politikasının bölgeselleşmeyi destekleyen yöneliminin eklenmesiyle (Sturm & Dieringer, 2005: 282) bölgesel yönetimlerin en güçlü meşruiyet zemini ve destek noktası haline gelmesiyle ortaya çıkan yapıları üniter devlet çerçevesinde değişikliği zorunluluk haline getirmiştir.

1960'ın sonlarından beri farklı üye ülkelerde farklı şekillerde yönetim mekanizmasına dahil olmak için çabalayan bölgesel yönetimler AB'nin harekete geçirdiği Bölgeler Avrupası nosyonu içinde kendi konumlarını güçlendirecek yeni roller üstlenmeye başlamışlardır. AB etkisiyle değişen bölge anlayışı sonunda sınırların anlamı değişmeye

başlamış ve ulusal sınırları aşan sınırötesi işbirlikleri özellikle ekonomik düzlemde kaydadeğer bir ivme kazanmıştır yani AB'nin yönelimleri sonucunda bölgesel yönetimler oldukça güçlenmiştir. AB'nin bölgesel yönetimlere meşru bir zemin sunarak bölgesel yönetimleri güçlendirmesiyle mevcut durumu açıklamak için çok kademeli yönetim kavramının kullanılmasını bir gereklilik haline getirmiştir ki bir sonraki bölümde AB'nin kendi yapıları ve bölgesel yönetimlere verdiği destek aracılığıyla yönetim modelleri üzerindeki değiştirici etkisi anlatılmaya çalışılacaktır.

BÖLÜM 2: AB BÖLGESEL YÖNETİM POLİTİKALARI

2.1. AB Oluşum Süreci ve Bölgesel Yönetimler

AB'nin kökleri savaş sonrası ekonomik yıkım dönemine uzanmaktadır. Savaş sonrası Avrupa'daki ekonomik yıkım büyük ölçüdeydi ve Fransa' da dahil olmak üzere bazı Avrupa ülkeleri ekonomik yardım amacıyla Rusya'ya yaklaşmayı bir devlet politikası olarak değerlendirmekteydi. Bu durumdan rahatsız olan ABD önce Marshall yardımlarıyla Avrupa ülkelerinin Rusya'ya yakınlaşmasının önüne geçmiş, sonra da AB dahilinde beliren bütünleşme temayüllerini destekleyerek AB fikrine canlılık kazandırmıştır. Başka bir anlatımla Marshall yardımları savaş sonrası dönemde Avrupa bütünleşmesi gibi çok önemli bir gelişmenin de ateşleyicisi oldu. Rusya ile soğuk savaş dönemine girmiş olan ABD, Sovyet yayılcılığının önüne geçmek için batı Avrupa' da bölgesel ekonomik bir blok oluşturulmasının gerekliliğini fark etmekte gecikmedi. Birleşik hatta federal bir Avrupa fikri Hıristiyan demokrat hareketlerinin temelini atan Katolik siyasi çevrelerde savaş esnasında bile konuşulmaya başlamıştı ki soğuk savaş ve Rus yayılcılığı fikre yeni bir cazibe katmıştı ve bunların uzak hayali Avrupa birleşik devletleriydi (Keating, 1995: 1). Hıristiyan demokrat *Mouvement Républicain Populaire(MRP)*' den Robert Schuman ve *Union Democratique et Socialiste de la Resistance*' dan ılımlı sosyalist Rene Pleven'in federal Avrupa'dan bahsetmesi bu döneme denk düşmektedir (Loughlin, 2007, 49).

Savaş sonrası dönemde uluslararası konjoktörün uygun şartları sağlaması ve ABD' nin desteğiyle bir blok olarak Avrupa fikri oldukça popüler oldu ve Almanya'dan Adenauer, İtalya'dan Hıristiyan demokrasi kökenli de Gasperi ile Luigi Einaudi ve Belçika'dan sosyalist Paul-Henri Spaak gibi politikacılar bu yönde bir teşebbüs olarak gelecekteki Avrupa topluluğunun temellerini attılar. Bu teşebbüsün şekillenmesinde federal Avrupa fikrine sahip Fransız teknokrat Jean Monnet'in de çok önemli katkıları olmuştur (Harvie, 1994: 2). Federal Avrupa fikrini savunan bu gruptakiler Almanya ile Fransa arasındaki 1870, 1914–1918, 1939–1945 savaşlarının sebebi olarak ulus devlet anlayışını gördükleri için bu yapının esnetilmesinden yanaydılar. Schuman, Pleven ve Monnet gibi politikacılar Avrupa düzleminde ulusüstü yapılara da yer verilmesini öneren *Avrupa Federaller Birliği*ni (Union of European Federalists -UEF) kurdular. Amaçları neo-fonksiyonalist düzenlemelerle ulus devletin önemini azaltmaktı. Bunlar

radikal bir dönüşümle Avrupa anayasası çıkararak ulus devletleri tamamen federal Avrupa'ya dönüştürmeye çalışan fikirlere yakın olmaktan çok milli devletlerin kendi egemenliklerini koruyarak belli ortak yapılar oluşturma ideali üzerine kurulu 'federal yapılı Birlik' gibi görünüyordu. (Burgess, 1996: 4). 1950de Fransız savunma bakanı Pleven ortak bir Avrupa savunma gücü oluşturmak için plan hazırladı bu çabaların asıl amacı ekonomik bütünleşme üzerine kurulu kalıcı barışın inşa edildiği bir Avrupa idealiydi ve bu idealin ilk ürünü 1951 de Fransız dışişleri bakanı Schuman'ın duyurduğu ortak Avrupa'nın ilk ve oldukça başarılı teşkilatı olan Avrupa Kömür ve Çelik Birliğinin kuruluşudur (Wallace, 2000: 4). Bu noktada AB sürecini anlatmak için spillover (dağılma) teorisi popülerlik kazanmaya başlamıştır. Bu teoriye göre herhangi bir sektördeki başarılı bütünleşme diğer alanlarda süreci aynı yönde ilerlemeye zorlayacaktır.

Savaş sonrasında tam bir ekonomik yıkıntı dönemi yaşanmaktaydı ve her türlü çabanın temelinde ekonomik dürtülerin olduğu bu dönemde devlete yönelik en güçlü beklentinin kaynakların devletin inisiyatifinde harekete geçirilerek ekonomiye bir canlılık kazandırmasıydı (Marks & Hooghe & Schakel, 2008: 169). Dolayısıyla Monnet ve Schuman ortak Avrupa fikrini öne sürerken ekonomik boyutu vurguladılar ama aynı oranda vurgulanan bir başka boyut ise kalıcı barışın tesis edilmesiydi. Mayıs 1950 de Schuman Avrupa' da tek bir plan dahilinde ve bütün kurumlar bağlamında bir birlik oluşturmanın mümkün olmadığını ama belli yapılarda birliğin sağlanması ve burada elde edilen başarılarından yola çıkarak birliğin sağlandığı yapıların sayısının artırılmasının mantıklı olacağını beyan etti. Kömür ve Çelik Birliği bu önerinin gerçekleşmesinin ilk adımı kabul edilebilir. Fransız bürokrat Jean Monnet' in ana çerçevesini şekillendirdiği bu birlik Fransa, Almanya, Belçika, Hollanda, Lüksemburg ve İtalya'nın Nisan 1952'de Paris'te imzaladığı anlaşma ile resmîyet kazanmıştır (George & Bache, 2006: 57). Bu anlaşmayla birlik yolunda daha ileri adımlar için ortak bir zemin hazırlanmıştı.

Birliğin oluşturulmasının beyan edilen amacı dönemin gereği olarak ekonomikti. Fakat nihai amaç siyasal birliğin sağlanmasını kolaylaştıracak yapıların oluşturulmasına yönelikti. Schuman Deklarasyonunun amacı kendi deyimıyla katı milli egemenliğin surlarında bir gedik açmaktı ve bu gedik milli rızayı zedelemeyecek kadar küçük fakat

ekonomik bütünleşme ve kalıcı barışı sağlanabilecek kadar da büyük olacaktı. Aynı gerçek daha sonraları Walter Hallstein tarafından ‘biz sadece ekonomileri değil politikaları da bütünleştiriyoruz, sadece evdeki mobilyaları paylaşmıyoruz yeni ve daha büyük bir ev inşa ediyoruz’ şeklinde ifade edecekti (Burgess, 1996: 4). Bu süreçte amaç ortak çıkarların gelişimini sağlamaktı ve bu ortak adımlar sayesinde bölgesel yapıları güçlendiren modele bölüm bölüm ve bu işbirliklerinin milli bütünleşmeyi zayıflattığına inanan merkezi yönetim geleneğine sahip üye ülkeleri rahatsız etmeden geçilecekti (Hansen, 1984: 137). Yani müstakbel birliğin temelleri yavaş yavaş atılacak ve ortaya çıkan yapıların verimliliği denenecek ve onaylanacaktı. AB Monnet ve Schuman’ ın umduğundan daha hızlı gelişti ve daha bütünsel bir yapıya kavuştu. Ama onların umduğu gibi ulusal merkezi yapıların zayıflaması şeklinde olmadı, çünkü bütünleşmenin ekonomik boyutları siyasal yanlarından daha baskın oldu. Daha sonraları siyasal bütünleşmeyi gerçekleştirecek yapıların inşa edilmesine rağmen AB kurumları Maastricht Anlaşması’ na kadar önemli oranda 1950de tasarlanan yapısını korudu ki bu yapının birincil amacı ekonomik refaha yönelikti (Van Der Knaap, 1994: 87).

Ekonomik refaha yönelik Monnet yöntemi milli egemenliği doğrudan zayıflatacak uygulamalardan özenle kaçınarak ekonomik ağlar oluşturmak yoluyla federalimsi bir birliğe giden yolların zamanla yapılmasını amaçlamaktadır. Üye ülkeler arasındaki ekonomik işbirliği ve bütünleşme daha güçlü bir bütünleşme için gerekli olan güveni doğuracaktır. Monnet yaklaşımının ana ögesi siyasal bütünleşmenin ekonomik başarı üzerine inşa edilmiş olmasıdır ki daha önce Marshall yardımlarının etkin bir şekilde dağıtılması için kurulmuş olan Avrupa Ekonomik İşbirliği Komitesi'nin daha sonra ekonomik işbirliğini geliştirmek amacıyla kalıcı Avrupa Ekonomik İşbirliği Teşkilatı'na dönüştürülmesi (George & Bache,2006: 51) bu yönde atılmış bir adımdı. Monnet’ e göre ekonomik bütünleşme doğrultusundaki bu çalışmalarla elde edilecek olumlu sonuçlar öyle bir noktaya varacaktır ki bu noktada ekonomik bütünleşmeden siyasal bütünleşmeye geçiş bütün Avrupalılar için çok doğal bir adım olacaktır. Beklenen bu adımların ilki Avrupa halkları arasında mümkün olan en yakın birliğin inşa edilmesi ibaresini metninde barındıran 1957 Roma Antlaşmasıyla atıldı ki ilk adım olması açısından önemli olmasına rağmen birlik yönündeki beklentilerin gerisindeydi. Ama 1972’de gelecek on yıl içinde mevcut işbirliklerinin Avrupa birliğine dönüştürülmesi

yönündeki niyetin açıklanması Monnet'in varsayımını doğrular nitelikteydi (Phinnemore, 2003: 47).

AB yapısının merkezinde devlet olduğu için bölgeler, bölgesel ekonomik dengesizliklerin giderilmesi bağlamı haricinde oluşum dönemlerinde AB gündemine girememiştir. Bölgelerin ilk olarak 1957 Roma anlaşmasında anılması bölgesel dengesizliklerin giderilmesini şeklinde olmuştur (Loughlin, 1996: 144). Bölgeler arasındaki gelişmişlik farklarının Avrupa bütünleşmesi önündeki önemli engellerden biri olduğu ve bu meselenin çözülmesi gerektiği beyan edilmiş, fakat AB düzleminde bu yönde somut adımlar atılmamış bunun yerine üye ülkeler ulusal ve sektörel bazda bölgesel kalkınma planları hazırlayarak çevre bölgelerin kaynaklarını daha verimli kullanarak hem ekonomik kalkınmayı hızlandırma hemde çevre bölgeleri daha çok mekanizmaya dahil ederek toplumsal dayanışmayı güçlendirme yolunu tercih etmişlerdir. Bölgesel kalkınma planlarının üye ülkelerdeki popülaritesi beklenenden daha fazla olmuştur çünkü bu yöndeki uygulamalarla bütün taraflar kazançlı çıkmıştır. Şöyleki merkezi bölgelerin üzerlerindeki yükler hafiflerken çevre bölgeler önemli ekonomik canlanma gerçekleştirmiş ve toplamda ülke ekonomisi büyümüş ve verimliliği artmıştır. Ayrıca sanayi ve üretim belli bölgelerde toplanmak yerine geniş alanlara yayılarak dengesiz nüfus hareketlerinin önüne geçilerek sosyal dokunun bozulması önlenmiştir. Bireysel olarak ülkelerdeki bu başarılı tecrübelerden sonra Avrupa ekonomik bütünleşmesinin gerçekleşmesine bir geçiş aracı olması vasıtasıyla AB fonları oluşturdu. Avrupa dahilinde ekonomik uyumun sağlanması amacıyla ihdas edilen, bölgelerin AB mekanizmasına somut olarak ilk girişi için kapı aralayarak bölgesel yönetimlerin güçlenmesinde önemli katkısı olan ve 1975'te yürürlüğe giren bu fonlar ERDF (European Regional Development Fund) Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonları olarak adlandırılmıştır (Thielemann, 2002: 45; Keating, 1995: 2).

AB'nin kuruluş aşamasında çok önemli rolleri olan Monnet ve Schuman'ın amacı katı merkezîyetçi ulusal yapıların esnetilerek daha federalimsi bir Avrupa oluşturmaktır (Loughlin, 1996: 142). Ekonomik birliktelik bu amaca yönelik olmasına rağmen 1975'teki ERDF'nin tesis edilmesine kadar Monnet ve Schuman'ın amaçlarının gerçekleşmesi yönünde doğrudan kurumsal adımlar atılamamıştır, ama başta Ren havzası olmak üzere sınır bölgelerde bu yönde oluşumlar ortaya çıkmıştır. Ren

havzasındaki bölgeler Avrupa'nın ekonomi ve sanayi alanında en gelişmiş bölgeleri arasındaydı ve üye ülkelerdeki farklı bölgelerinin hepsinde zamanla problemlerin benzerliği farkedilmiştir. Bu problemler arasında kamu sağlığı, işçilerin sınır ötesi ulaşımı, çevre kirliliği, toprak kullanım farklılıkları vardı ve bunların bölgedeki tek ülke tarafından çözülmesi oldukça zordu dolayısıyla bu problemlere ortak çözümler bulmak için üye ülkelerin farklı yerel ve bölgesel yönetim kademelerinin ortak meseleleri birlikte çözme iradesi sonucunda 1963' de Regio Basiliensis kurulmuştur. Merkezi yönetim dışında ilk ulusötesi bölge anlayışını yansıtan Regio Basiliensis bir grup İsviçreli sivil toplum örgütü ve işadamlarının fikri olarak doğmuştur. İsviçre ortak pazar üyesi olmadığı için komşu Fransız ve Alman bölgelerle işbirliğini kolaylaştıracak bir çerçeveye ihtiyaç olduğunu gördüler ve Hans Briner' in diplomatik çabalarıyla üç devlet arasında bir iletişim ağı oluşturdular. Resmi ve hükümete bağlı bir kurum olmayan ve ulusaltı yönetim kademeleri arasındaki değişimi hızlandırmak için katalizör işlevi gören örgüt ulusötesi ekonomik işbirliği bağlamında başarılı bir örnektir. Bu grubun kaydadeğer başarıları olmuştur ve bunlardan en önemlisi yönetimi ulusüstü kademelere verilen Alsas'taki bölgesel havaalanıdır. Ayrıca grup bölgesel kalkınmaya katkıda bulunacağına inandığı ve bölgedeki merkezleri birbirine bağlayacak hızlı tren projesi ve İsviçre Alplerinde St. Gotthard tünelinin açılmasının gerçekleşmesi için çalışmıştır (Hansen, 1984: 138).

II. Dünya Savaşından sonra bölge kavramı bir yandan Regio Basiliensis gibi ulusüstü yapılarla canlılık kazanırken diğer yandan bölgesel yönetimlerin bireysel olarak üye ülke yönetimlerindeki varlıkları yaygınlaşmış ve sağlamlaşmıştır. Savaş sonrasında yönetim yapılarında bölgesel kademe olan ülkeler Almanya, Avusturya ve İsviçre ile sınırlı iken ilk önce 1948'de İtalyan Anayasasına giren bölge kademesi 1960'dan sonra Belçika ve müteakiben 1970'lerde İspanya 1980 lerde ise İngiltere ve Fransa yönetim mekanizmasına etkili bir şekilde girmiştir (Marks & Hooghe & Schakel, 2008: 170). Bölgelerin AB mekanizmasına girişi ise göreceli geç olmuştur. Sadece üniter Fransa ve İngiltere'den daha erken olan bu tanışma en somut şekliyle 1975'de AB'nin kurucularının amacına yönelik ilk kurumsal adım olarak görülebilecek ERDF'nin ihdas edilmesiyle olmuştur. Bu tarihte ekonomik gerekliliğin bir sonucu olarak yönetim mekanizmasına dahil olan bölgelerin (Harvie, 1994: 2) belli otonomisi olan ve AB muhatap kabul ettiği bir konuma gelmesi ise AB'nin tek pazara geçmeye yönelik

uygulamalara başladığı 1985' ten sonra ivme kazanmıştır. Bölgelerin AB gündeminde bu kadar vurgulanması bölgelerin kendi iç dinamikleriyle oluşmuş bir sonuçtan çok Avrupa bütünleşmesi politikalarının bir sonucudur. 1986'daki Tek Avrupa Senedi ve 1991 Maastricht Anlaşması bu yöndeki ilerlemeyi daha hızlandırarak Bölgeler Avrupası yaklaşımına giden yolu açmıştır (Bullmann, 1996: 3). Bu anlaşmalar sonucunda AB'nin bölgesel yönetimler üzerindeki etkisi Fransa gibi merkeziyetçi yönetimi rahatsız edecek kadar artmıştır. Tek Avrupa Senedi sonrasında kaydadeğer oranda arttırılan yapısal fonlar ile AB, bölgeler arasında denge oluşturulmasına ne kadar önem verdiğini göstermiştir. Bu fon artışıyla sadece AB bundan sonraki uygulamalarında devlet merkezli politikalarında esneme yaparak bölgesel yönetimleri de kaale alacağını göstermemiş ayrıca artan fonlar bölgesel yönetimleri Brüksel' de daha faal olmaya teşvik ederek bölgesel yönetimlerin üye devletlerden ayrı olarak AB düzleminde karar verme süreçlerinde etkin olmasının önünü açmıştır.

2.2.AB Bölgesel Politikalarının Doğuşu: ERDF Fonları

AB bölgesel politikalarının başlangıç noktası olarak gösterilebilecek olan Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu (ERDF) AB'nin bölgesel politikalarına yönelik ilk yasal çalışması olarak 1969'da Avrupa Komisyonu (AK) tarafından hazırlanmıştır. Taslak başlangıçta üye ülkelerden çok az destek görmesine rağmen zamanla müreffeh Avrupa önündeki en ciddi ekonomik engel olan bölgeler arası dengesizliğin serbest pazar ekonomisinin işleyişiyle çözülemeyeceği ve çözmek için kurumsal irade gösterilmesi gerektiğinin ortaya çıkmasıyla ERDF' yi destekleyen bir grup oluşmuştur (Armstrong, 1995: 23). 1969'daki Hague zirvesinde üzerinde uzlaşılan yol haritasında ekonomik birliğin nihai hedef olarak belirlenmesinden sonra bölgeler arasındaki denge daha önemli bir hale gelmiştir ki Ekim 1972 Paris Zirvesinde bu amacın gerçekleştirilmesine katkıda bulunmak amacıyla bölgesel kalkınma fonlarının kurulmasına karar verilmiştir.

Bu toplantıdan bir yıl sonra bölgesel problemleri olan İngiltere ve İrlanda'nın topluluğa katılmasıyla bu konuyla ilgilenen üye ülkelerin sayısı arttığı için konu daha geniş kesimleri ilgilendiren bir özelliğe kavuşmuştur. İngiltere ve İrlanda topluluğa katılmak için bölgesel fonların arttırılmasını şart koşmuş, ama AB gelirlerinin en güçlü kaynağı olan Almanya bunun kendisinin yükünü arttıracığını düşündüğü için isteksiz davranmıştır. Almanya'nın isteksizliğinin süreci uzatmasına rağmen bu yöndeki

uzlaşma 1974 Paris zirvesinde sağlanmıştır. Fona Avrupa bütçesinin %5 gibi küçük bir pay tahsis edilmiştir ki bu rakam AK'nun başlangıçta hedeflediği bölgeler arasındaki dengesizliği giderme amacını gerçekleştirmesi için yeterli değildi. Sadece bütçe konusunda değil diğer başlıklarda da üzerinde uzlaşma sağlanan öneri komisyonun başlangıçtaki önerilerinden oldukça farklıydı. Farklılıklar merkezi hükümetlerin kendi etkilerinin azalmasını önlemek için yaptığı baskılar sonucunda dümende merkezi yönetimlerin olduğu bir yapı oluşturulması yönündeydi. Fakat, AK yapısal fonların hükümetlerarası bir yapıdan kurtularak AB'nin kendi standartları ekseninde oluşturulması yönündeki ısrarlı çalışmalarını sürdürmüştür ki 1979, 1984, 1989 ve 1993 yapılan değişikliklerle hem fonların çerçevesini değiştirerek hemde fona ayrılan bütçeyi büyük oranda arttırılmasını sağlayarak istediğine büyük oranda ulaşmıştır (Bullmann, 1996:11).

Bölgesel yönetimlerin, AB yönetim mekanizmasına merkezi yönetimlerden ayrı olarak girişinin önünü açan bölgesel fonların gelişimi sürecindeki dönüm noktaları 1957 Roma Anlaşması, 1975 Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonları, 1988 yapısal fonlar ve 1999 yapısal fon reformları olarak gösterilebilir (Thielemann,2002: 45). Bu tarihsel noktalar arasındaki süreyi bölgesel yönetimlerin şekillenmesindeki etkisine göre üç döneme ayrılabilir ve bu dönemlerin ilkini 1975'de ERDF'nin ihdas edilmesi oluştururken ikinci dönem bölgesel politikalar alanında önemli reformların yapıldığı Tek Avrupa Şartının kabul edildiği1985'den 1997 yılları arasını kapsamaktadır. Üçüncü dönem ise Avrupa genişlemesiyle ortaya çıkan problemlerin çözümüne yönelik daha makro adımların atılmasının gereklilik haline geldiği 1997 Gündem 2000 sonrası dönem olarak tasnif edilebilir (Bourne, 2003: 284).

Bölgesel kalkınma fonlarından faydalanabilmek için üye ülkeler kendilerine ayrılan kotalar dahilinde başlamış projeler ile başvurabilmekteydiler. Komisyon bu konuda çok şüpheli davranıyordu ve uygulamaya geçirilmemiş projeleri fonlardan faydalandırmıyordu ve bu engeli aşmak için üye ülkeler ilk dönemde başlamış hatta bazen tamamlanmış projeler ile başvurmayı tercih ediyorlardı. 1979'da komisyonun çabaları sonucunda fonların %11'i kota dışında AK'nun takdirine bırakıldı ve komisyonun bu payı tahsis etmek için oluşturduğu kendi bölgesel standartları AB bölgesel politikalarının çekirdeği olmuştur. 1984'de ise ERDF' den ülke yerine

programa ayrılan pay % 11'den %20'ye çıkarılmasına (Allen, 2000: 254) rağmen fonların verilmesi sürecinde uygulan ülke kota sisteminin sonucu olarak asıl rol merkezi yönetimlerindi ve AK ikincil konumdaydı. AK'nun bu ikincil konumunun değişmesi ve sürece ortak olabilmesi için 1998'e kadar beklenmesi gerekecekti (Bailey & De Probris, 2002: 304).

AB'nin bölgesel politikalarının oluşumu özellikle ilk dönemlerde doğrudan bölgesel dinamiklerden çok AB genel politikalarının bir sonucuydu. Bölgesel politikaları etkileyen genel AB politikalarının başında AB'nin genişleme eğilimi gelmektedir. Bu temayülün ilk somut ürünü 1973 İngiltere ve İrlanda'nın katılması sonrasında yapısal fonların hacminin artması şeklinde olmuştur. Aynı temayül 1981'de Yunanistan ve 1986'da İspanya ve Portekiz'in Birliğe katılmasıyla tekrar etmiştir. Özellikle 1980 sonrasındaki katılımcı ülkelerin bölgeleri AB'nin en fakir bölgeler arasındaydı ve milli gelirleri AB ortalamasının altındaydı (Keating, 1995: 5) bu yüzden tek pazara sorunsuz geçiş için Birlik dahilinde uyum politikalarını uygulamaya çalışan AB'nin bu ülkeleri uyum fonlarıyla desteklemesi gereklilik haline gelmişti. Bu fon artışı sadece bu açıdan gereklilik değildi ayrıca İspanya öncülüğünde Birliğin fakir ülkeleri AB genişlemesi sürecinde yeni ülkelerin katılımına yönelik vetolarını kaldırmak için uzun dönemli bölgeler arası dengesizliklerin giderilmesine yönelik politikaların bir parçası olarak bölgesel fonların arttırılmasını şart koşmuşlardır. Aynı doğrultuda AB genişlemesi sürecinde Fransa ve İtalya'nın desteğini alabilmek için bu ülkelerin fakir bölgelerine fon akışını kolaylaştıran Bütünleşmiş Akdeniz Programı (Integrated Mediterrean Program) kabul edildi (Bianchi, 1992: 47-70) ki genişleme süreci önündeki vetoları kaldırmak karşılığında karşılanan bu talepler AB bölgesel yönetimler uygulamalarına yeni bir canlılık kazandırmıştır.

1985'e gelinceye kadar AB üye ülkeleri zaten kendi bölgesel politikalarını şekillendirmeye başlamışlardı, en merkezietçi Fransa bile 1982 reformları ile bölgeselleşme yönünde ileri adımlar atmıştı. Buna rağmen AB'nin kendi bölgesel kriterlerini oluşturması gerekliydi, çünkü tek pazara yönelik atılan adımlar bütün bölgeleri aynı yönde ve derecede etkilememiştir. Nüfusun yoğun ve sanayinin gelişmiş olduğu bölgeler bu süreçten olumlu etkilenirken çevre bölgelerin bu politikalarla dezavantajlı konumları daha da derinleşmiştir. AB bu gidişatı durdurmak için hem

kendisi yeni politikalara yönelmiş hem de üye ülkeleri kendi bölgelerine verebileceği teşviklerin belli standartlar temelinde olması yönünde zorlamıştır (Bourne, 2003: 284). Diğer taraftan AB üye ülkelerin bu fonlardan faydalanabileceği kotalar koyarak ve sunacakları projelere bir üst sınır oluşturarak üye ülkelerin bu fonlarla merkezi yönetimin sunması gereken hizmetleri finanse etmesinin önüne geçti. Ayrıca merkezi yönetimlerin bilgi sağlarken yeterince şeffaf olmamalarını önlemek için ilave olma ilkesine işlerlik kazandırıldı. Bu ilke fonların merkezi yönetimin daha önce hazırlanmış projeleri için kullanılmayacağını ancak tamamlayıcı projeler için kullanılabileceği şartını getirmişti. Yapısal fonların dağıtılmasını düzenlemek için oluşturulan Bölgesel Politikalar Komitesi ortaklık ve ilave ilkelerinin altına imza atmış ve bu ilkeler sonraları daha somut ve daha ileri AB bölgesel politikalarının ortaya çıkmasını sağlamıştır (Allen,2000: 248).

1979 ve 1984’de aynı yönde reform çalışmaları oldu ama sürecin merkezinde hala Komisyon veya bölgelerden çok devletler vardı (George, 2006: 123; Bailey & de Probris, 2002: 305). ERDF fonlarının verilmesi için oybirliği kuralının olması AK’nun daha ileri adımlar atmasını engelliyordu. Ayrıca ERDF fonları zorunlu olmayan harcamalar kısmına girdiği için Avrupa Parlamentosu’ nun onayı gerekmektedir. Ayrıca AK fonlar üzerindeki söz hakkının artmasının üye ülkelere karşı gücünün artması anlamına geldiği için diğer kurumlarda tedirginlik oluşturuyordu.

2.3.AB Bölgesel Politikalarının Gelişimi ve Uygulamaları

AB bölgesel politikalarının kurumsal başlangıcı olarak 1975 ERDF olarak kabul edildiğinde 2002 ye kadar devam eden diğer adımlar şöyle sıralanabilir. 1986 da kabul edilen Tek Avrupa Şartı ve bunun ilk somut ürünü olarak 1988 de kabul edilen I. Delors paketi. İkinci adım 1991 Maastricht Anlaşması ve sonrasında Edinburgh zirvesinde kabul edilen II. Delors paketi, üçüncü adım Temmuz 1997’de yürürlüğe giren Gündem 2000 ve bunu müteakiben 1999 Berlin Avrupa Konseyi toplantısı anılmalıdır. Bu adımlarla fonların verilmesi merkezi hükümetlerin güçlü olduğu müzakere temelinden çıkarılarak teknik standartlar zeminine kaydırılmış ve merkezi yönetimlerin süreçteki konumu zayıflatılırken bölgesel yönetimler ve AK’nun konumu güçlendirilmiştir (Allen, 2000: 248).

2.4. Tek Avrupa Senedi ve I. Delors Paketi

AB dahilinde siyasal ve ekonomik işbirliği temellerinin güçlendirilmesinin uluslararası hukuk çerçevesine kaydırılması yönünde adımların atıldığı Tek Avrupa Şartının kabulünden sonra ERDF fonlarının yapısı değiştirilerek özgün AB bölgesel politikalarının temelleri atılmış oldu. Anlaşmanın 130a-e maddeleri (sonradan XVII. Başlığın 158 ile 162. maddeleri) sosyal ve ekonomik uyum konusuna ayrılmıştır ve bu tarihten sonraki bütün çalışmalarda AB bölgeleri arasındaki dengesizliğin giderilmesi ve geri kalmış bölgelerin durumunun iyileştirilerek ekonomik ve sosyal uyumun güçlendirilmesi yönündeki maddeler yer almıştır (Armstrong, 1995:24). Bu amaca ulaşmanın en önemli aracı olarak görülen yapısal fonlar oluşturulmuş. Yapısal fonlar daha önce bölgeler arasındaki dengesizliklerin giderilmesine yönelik olarak oluşturulan ERDF (Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu)na Avrupa Sosyal Fonu (ESF), Avrupa Tarım Destek ve Garanti Fonu ve Balıkçılık Destek Fonlarının da eklenmesiyle bütçesi arttırılarak etkili hale getirilmiştir (Bullmann, 1996: 11).

Bölgesel politikalar ilk dönemlerde kendi iç dinamikleriyle gelişmekten daha çok AB politikalarında meydana gelen büyük politika değişikliklerinin sonucunda şekillenmiştir. AB' nin genişlemesi ve tek pazara yönelik Tek Avrupa Senedi bölgesel politikaların şekillenmesindeki önemli faktörler olarak sayılabilir. Çünkü Tek Avrupa Senedi ile bölgesel yönetimlere AB politikalarında kurumsal zeminde olmasa bile oldukça verimli bir atmosfer sunmuştur. Tek Avrupa Senedi ile ulusal sınırların ve bölgesel ekonomilerin emek, sermaye, mal ve hizmet akışına açılarak ekonomik canlanma sağlanarak bölgesel ekonomilere dinamizm kazandırılması ve bölgeler arasındaki dengesizliklerin mümkün olduğu kadar azaltılması amaçlanmıştır. Üye ülkelerin bölgesel politikaları birbirinden oldukça farklıydı dolayısıyla bazı bölgeler ekonomik kapasite ve kaynaklara ulaşma konusunda oldukça sınırlı hareket alanına sahipti. Yapısal fonların amaçlarından biri AB bölgeleri arasındaki derin farklılıkları törpülemek ve özellikle zayıf bölgeler kapasitelerinin arttırılmasına katkıda bulunmaktı (Mairate, 2006: 171).

1986'da kabul edilen Tek Avrupa Senedinin ilk somut ürünü olarak I. Delors paketi görülebilir. 1988'de Hannover Avrupa Konseyi toplantısında kurulması kararlaştırıldıktan sonra başkanlığını Delors'un yürüttüğü komitenin hazırladığı ve

Nisan 1989’da yayınlanan ve Ekonomik ve Para Birliği için Komite Raporu adıyla yayımlandıktan sonra önemli bir kısmı Komisyon tarafından kabul edilmiştir (Wincott, 1996: 405). Bu paketle bölgesel yönetimlerin mali kaynaklarını sınırlayan bir yıllık planlardan çok yıllık planlara geçilmiştir. Ayrıca 1988 I. Delors paketiyle yapısal fonların bütçesi iki katına çıkarılarak bu tarihe kadar sahip olduğu en büyük bütçeye ulaşmıştır. Ortaklık ilkesine önemli vurgu yapılan bu paketle bölgesel yönetimlerin AB mekanizmasına doğrudan katılımı teşvik edilmiştir (Sutcliffe, 2000: 166). Ayrıca bu yöndeki çalışmaların olumlu neticeleride daha önce AB’ yi zayıf bir yapı ve uzak bir ihtimal olarak algılayan ve politikalarını oluştururken bu kademeyi gözardı eden bölgesel yönetimlerin tavırlarını değiştirmeleri için başka bir sebep olmuştur, mesela Katalonya daha önceki taleplerinden vazgeçerek AB teminatı altındaki bir özerkliği kabul edecek noktaya gelmiştir. AB’nin kurumsal politikaları bölgesel yönetimler için daha önce belirsiz ve güvensiz olduğu için sonuca ulaşmayı zorlaştıran ortamı uzlaşmaya daha kolay ulaşılabilecek güven ortamına dönüştürmüştür (Keating, 1995: 7).

Fonlar, dengesizlikleri doğrudan ekonomik yapıları şekillendirerek ortadan kaldırmak yerine bölgelerin ekonomik yapılarına dinamizm kazandırarak rekabetçi bir zeminde çözmeyi tasarlıyordu (Mairate, 2006: 171). Ama bu rekabet ortamı tamamen liberal çerçevede yürütülmesi halinde bölgelerarası denge sağlanamayacağı için üzerinde belli düzenlemeler yapılması gerekiyordu. Bu zeminin sağlanması için, AB ortak politikaları oluşturmayı ve üye ülkeler ekonomik uygulamaları arasında koordinasyon kurmayı planlıyordu. Madde 130/e komisyona ERDF fonları için anlaşma zemini oluşturmak için yetki veriyordu ve madde 130/d ise komisyona ERDF fon ölçeklerinde ve uygulamalarında yeni düzenlemeler yapma hakkı tanıyordu. Yani Tek Avrupa Senedi ile fonların arttırılması dahil yapısal fonlar da değişiklikler yapılmıştır. Bazı gözlemcilerde göre aynı dönemde uyum fonlarının ihdas edilmesi ve bu fonların devlet bazında verilmesi bölgelerin önemini azaltmaya yönelik bir anlayışın ürünüydü. Fakat bu argüman zayıftır çünkü aynı dönemde yapısal fonlar iki kat arttırılarak AB bütçesinin %25’ ine varmıştır. Fonların arttırılması konusunda Fransa ve İngiltere’nin isteksizliğine rağmen Almanya ve Delors’un çabaları sonucunda bu engel aşılmıştır. I. Delors Paketine kadar bölgeselleşme yönünde pek çok adım atılmasına rağmen bütün bu adımlar devlet merkezli anlayış doğrultusunda gerçekleştirildiği için Wise ve

Croxford bu değişimlerin asli olmaktan çok kozmetik politikalar olduğu kanaatindedirler (Wise & Croxford, 2002: 45).

2.3.2.Yapısal Fon İlkeleri

AB'nin bütünleşme yönündeki yol haritası 1985'den sonra bölgesel politikalara yeniden bir canlanma kazandırmıştır. Bu uygulamalar tek pazara ulaşmanın önündeki engellerin kaldırılmasına yönelik faaliyetlerden oluşmaktaydı ve çevre bölgelerin daha dezavantajlı konuma gelmeleri engellenmek istenmekteydi (Bailey & De Propriis, 2002: 305). Belirlenen hedefe ulaşmak amacıyla merkezi yönetimlerin yetkilerinin bir kısmı AK ya aktarılmış ve oluşturulan yapısal fonların dağıtılmasına yönelik temel kuralların çerçevesi 1986 Tek Avrupa Şartı ile çizilmiş ve 1988de bu çerçevenin içi Komisyon'un fonların verilmesini standart hale getiren beş ilkesi ile doldurulmuştur. Merkezi yönetimlerin yapısal fonların dağıtılması ve harcanması sürecinde şeffaf olmalarının sağlanması yönünde tasarlanan bu ilkeler günümüzde de küçük değişikliklerle varlığını sürdürmektedir (Sutcliffe, 2000, 290; George, 2006: 120; Bache 2006: 165).

Fonların merkezi yönetimin önceliklerinden çok AB öncelikleri doğrultusunda harcamasını sağlamaya çalışan ve bu amaçla fonların dağıtılmasında ülke kotalarının kaldırılmasının yolunu açarak fonların dağıtılmasını üçlü taraflı bir yapıya dönüştürmeye çalışan bu süreçte (Bullmann, 1996: 12) yapısal fonların dağıtılması programlama, yoğunlaşma, ortaklık, ilave ve koordinasyon ilkeleri ekseninde belirlenmektedir.

1- Programlama: Bu ilke ile yapısal fonların yıllık olarak proje bazında verilmesi yerine sözkonusu bölgenin ekonomik gelişimine katkıda bulunacak önceden planlanmış çok yıllık programlara verilmesi anlatılmaktadır (Bullmann, 1996: 12). Başlangıçta bu ilke AK'nun fon dağıtımında etkili olabilmesi için tesis edilmişti fakat sonraki dönemlerde yapılan reformlarla bu etki Komisyon'dan merkezi yönetimlere geçmiştir. 1988-93 yılları arasında bu ilke gereğince tahsis edilen fonların %90'ı merkezi yönetimlerce hazırlanan projelere verilmiştir. Merkezi yönetimlerin kalkınma planları doğrultusunda hazırladığı projelerin AB destek çerçevesi ekseninde AK tarafından onaylanması gerekmektedir. Onaylanma sürecinde AK ile üye ülkeler arasında bir müzakere süreci vardır ve bu sürece bazen bölgesel yönetimlerde katılmaktadır. 1993'de yapılan düzenlemelerle bazı bürokratik unsurlar çıkartılarak süreç

hızlandırılmıştır. Fonların %10'luk kısmının verilmesi aşamasında üye ülke hükümetlerinin de katılımcı olduğu Bölgesel Politikalar Komitesine danışılması şartına rağmen AK'nun belirlediği kriterler çerçevesinde verilmektedir. Bu kriterler arasında AB bölgesel politikalarını şekillendirme sürecinde en etkili sınırötesi bölgelerarası işbirliğini teşvik eden INTERREG kategorisi olmuştur (Bourne, 2003: 288)

2-Yoğunlaşma: Bu ilke ile yapısal fonların en çok ihtiyaç hisseden bölgeler üzerinde yoğunlaşması anlatılmak istenmektedir. Bu ilke AB kategoriler şemasında 1. başlıkta yer alan Avrupa'nın en az gelişmiş bölgeleri kastedilmektedir. AB yapısal fonlarının yarısından fazlası bu ilke gereğince dağıtılmaktadır. Fonların şekillenmesinde oldukça etkili bir rolü vardır (Thielemann, 2002: 46).

3- İlave: Bache'ye AB dahilinde çok kademeli yönetim anlayışının oluşumunda ortaklık ilkesinin etkisinden bahsedilebilir (Bache, 2006: 166). Ortaklık ilkesinden sonra merkezi yönetimleri en çok tedirgin eden ilave ilkesi gereğince üye ülkeler AB'den aldığı fonları merkezi yönetimin bölgelere yönelik zaten yapması gereken harcamalar için kullanamayacaktı. Bu fonlar ya yeni alanlarda yada mevcut projelerin genişletilmesi için kullanılması gerekmekteydi. İlave ilkesi uygulanması en problemlilik ilke olmuştur, çünkü üye ülkeler ERDF fonlarını genellikle daha önce hazırlanan projelerinin finansına bir kaynak olarak görmüşlerdir. Ama AB fonları bu yönde kullanmalarını önlemek için AK aracılığıyla üye ülkeleri harcamalarında şeffaf olmaya zorlamıştır. Üye ülkelerin bu durumdan rahatsız olmalarına rağmen AK bu ilkenin sıkı şekilde uygulanması için oldukça katı davranmış ve bu ilkenin ihlal ettiği durumlarda bu fonları askıya alma yoluna bile gitmiştir (Allen, 2000: 257).

4- Ortaklık: Bu ilke bölgesel yönetimlerin güç kazanmalarına imkan sunan önemli fırsatlardan biriydi. Çünkü belirlenen hedeflere varmak için Birlik, ilgili üye ülke ve diğer ulusaltı kademelerin yakın işbirliği çerçevesi dahilinde hareket etmeleri şeklinde tanımlanan bu ilke gereğince bölgesel yönetimler AB bölgesel politikalarının uygulama süreçlerine aktör olarak katılıyorlardı (Bache, 2006: 166). Yapısal fonlara değişen bölgesel yönetim yaklaşımları sonucunda en son eklenen ortaklık ilkesine göre fon almak için hazırlanan programların tek aktörü merkezi yönetimler olmaktan çıkacak ve bölgesel yönetimler ile AK 'da programların hazırlanması kaynak temini, değerlendirme aşamasında aktör olarak rol alacağı gibi etkinliği programların uygulama aşamasında

da devam edecektir. Yani yapısal fonlar aracılığıyla sağlanmaya çalışılan bölgesel kalkınma faaliyetleri artık *bölgeler için değil bölgeler ile birlikte* yapılmaya başlanmıştır (Olsson, 2003:286).

Bu ilkenin uygulanmasında üniter ve federal üye ülkeler arasındaki farklılık gözden kaçmayacak kadar aşıkardır ve ortaklık ilkesi yönündeki gidişatı durdurmak için özellikle Fransa ve İngiltere gibi üniter yönetimler uğraşmışlardır fakat 1988 de AK'nun bu durumu kurumsallaştırmasıyla mevcut duruma direnmek yerine sürece dahil olarak süreci yönlendirme yolunu seçmişlerdir. Başlangıçta AB yönetim anlayışında büyük değişiklikler doğuracağı umulan ortaklık ilkesi uygulamaları merkezi yönetimlerin sürece dahil olarak süreci sulandırılmaları sonucu 1993 yılına kadar sadece ekonomik ve sosyal ortaklıklarla sınırlandırılarak beklentilerin gerisinde kalmıştır ama yine de devlet merkezli anlayıştan bir kopma sürecini başlatmıştır ve 1999'da kültürel ve çevre gruplarıyla da ortaklığı kapsayacak şekilde genişletilmiştir. Bölgeler Komitesi'nin doğuşuna doğru ilk adım olan Yerel ve Bölgesel Yönetimler Danışma Konseyi bu ilkenin uygulanmasına yönelik çalışmalar sonucunda oluşmuştur ve başta İtalya ve İspanya olmak üzere üye ülkeler bölgesel yönetimlere yetki devrine bu Konsey'in kurulmasından sonra başlamışlardır. Yani AB bölgesel politikaların şekillenmesinde ve çok kademeli yönetim anlayışın belirginleşmesinde ortaklık ilkesi doğrultusunda ortaya çıkan uygulamaların çok önemli rolü olmuştur (Bailey & De Probris, 2002: 305).

Ortaklık ilkesi dahilinde yürütülen faaliyetlerde bölgesel yönetimlerin rollerinin sınırları hala merkezi yönetimler tarafından belirlenmesine rağmen programların uygulanmasında merkezi yönetimlerin tekeline kaldırdığı ve yetkilerini sınırladığı için gelinen nokta önemli bir aşamadır ki merkezi yönetimlerin AK'nun ortak seçiminde yerel ve bölgesel yönetimler kademelerini hatta özel sektörü tercih ederek kendilerini arka plana atmasından rahatsız olduğunu saklamaması da bunu göstermektedir. Bu ilke yoluyla ki devlet merkezli anlayış aşılmaya başlanmış ve merkezi yönetimlerin yanısıra bölgesel yönetim kademeleri de karar verme süreçlerine katılmaya başlamışlar ve karar verme süreçleri *yerinden yönetim* prensibi çerçevesinde monolitik merkezîyetçi bir yapıdan çoklu bir yapıya dönüşmeye başlamıştır (Van Der Knaap, 1994: 89). Merkezi yönetimler başlangıçta ortaklık ilkesinden rahatsız olmasına rağmen bu ilke doğrultusunda örgütler arası performans ve uzlaşma temelli meşruiyet üzerinde

yürütülmeğe başlanan (Olsson, 2003:291) ekonomik faaliyetler daha verimli hale gelmiştir.

5- Koordinasyon: Bu ilke başlangıhta sayısı dört olan ilkelere sonradan eklenmiş ve yapısal fonların altı ana başlık altında tek çerçeve içine yerleştirilmesi kastedilmektedir. Bu altı kategori Gündem 2000 programıyla üçe indirilmiş ve yapısal fonların küçük bir kısmı bu ilkelerin dışında AK inisiyatifine bırakılmıştır. Yapısal fonlar içindeki payı %5 olan komisyon inisiyatifi şehirlerdeki sürdürülebilir gelişme, sınırötesi işbirlikleri, emek ücretlerinde denge sağlanması ve kırsal gelişme alanlarında harcanacaktır.

2.3.3.Yapısal Fon Kategorileri

Yapısal fonların müzakerelere bağlı olmaktan çok standartlar dahilinde verilmesini sağlamak amacıyla koordinasyon ilkesi ekseninde bölgelerin fonlardan faydalanacağı altı kategori belirlenmiştir. 1988’de yürürlüğe giren ve bu şekliyle 1999’a kadar geçerli olan bu sınıflandırmada kategorilerin üçü dezavantajlı bölgelerin coğrafi konumlarıyla ilgilidir

1.Kategori: En az gelişmiş bölgelerin yapısal gelişimini sağlamaya yönelik bu kategorideki bölgeler gayri safi hasılası AB ortalamasının %75inden az olan bölgelere yöneliktir. Yapısal fonlarını yaklaşık %70’ini oluşturan bu fonlar ERDF ve Avrupa Sosyal Fonlarını içerir ve kategoriye giren bölgeler belirlenmesinde Konsey etkilidir.

2. Kategori: Sanayinin gerilemekte olduğu ve dolayısıyla işsizlik oranının AB ortalamasının üstünde olduğu bölgeler. Yapısal fonların 11’ini oluşturan bu kategorideki bölgelerin belirlenmesi konsey ve komisyon arasındaki görüşmelerden sonra belirlenir. Bu kategori dahilinde AK 1990’ da kömür ve madencilik bölgelerinin yeniden canlandırılması programı gereğince 28 bölge belirlemiştir (George, 2006: 119)

5. Kategori b-bendi: Kırsal bölgelerin geleneksel tarım ürünlerinin çeşitlendirilmesi yoluyla gelişimi üzerine kurulu olan bu kategori yapısal fonların %5’ ini oluşturmaktadır.

Diğer üç kategori ise bir bütün olarak AB düzleminindedir

3. Kategori: Uzun dönemli işsizliğin önlenmesi için genç nüfusun genel ekonomik yapıya monte edilmesi yöneliktir bu kategori.

4. Kategori: Genç nüfus arasındaki işsizlikle mücadele üzerine kurulu olan bu kategori 3. kategoriyle benzer hedefleri vardır ve iki kategorinin yapısal fonlar içindeki payı %9 dur.

5. Kategori a bendi: Tarımsal yapıların ve orman alanlarının düzenlenmesi yönelik bu kategori % 4 ünü oluşturmaktadır.

6. Kategori: Düşük yoğunluklu nüfuslu bölgelere yönelik yardımları içeren bu kategori 1995’de Finlandiya ve İsveç’in AB’ ye katılımıyla yeni bir bölüm olarak eklenmiştir ve yapısal fonların % 3’ünü oluşturmaktadır.

Yapısal fonlar üç reform dönemi geçirmiştir, 1988 düzenlemeleri birinci dönemi oluşturmuştur ve bu dönemde belirlenen esaslar ikinci dönem olarak adlandırılan 1993 düzenlemeleri ve üçüncü dönem olarak kabul edilen 1999 daki gündem 2000 yaklaşımı ile değişikliklere tabi tutulmasına rağmen ana çerçevesi çok değişmemiştir (Bourne, 2003: 287).

İlk yıllarda projelerde merkezi yönetimlerin ağırlığı olmasına rağmen AK’nun etkinliği de gittikçe artmaktaydı (Bache, 2006: 166). Komisyonun artan etkisi I. Delors paketinde açıkça görülmektedir. Bu paket çerçevesinde AK, fonların tahsisatını ve kriterlerini belirlemede hareket edebileceği geniş bir alan elde etmiştir. Ayrıca Tek Avrupa Şartının 130/ d bendine göre yapısal fonların uygulama sürecinde AK’una yeni düzenleme yapma takdir yetkisi veriyordu. Yapısal fonların tahsisatında ve yapısal fonlar aracılığıyla AK’nun bölgesel politikaların şekillendirilmesindeki rolü gittikçe artmış (Bullmann, 1996: 12) ve daha önce sadece ulusal bazda iştirak edilebilen projelere bölgesel ihtiyaçlar temelinde katılmasına imkan vererek bölgesel faaliyetler için bir alan genişlemesi sağlamıştır (Keating, 1995: 7). AK ve bölgesel yönetimlerin birlikte artan nüfuzlarını gösteren en somut örnek kömür ve madencilik bölgelerinin yeniden canlandırılması programı dahilinde İngiltere’de bazı bölgelerin yapısal fonlar alması sürecinde yaşanmıştır. Bölgelerin bu fonlardan faydalanma hakkı kazandıkları duyurulduğunda İngiltere sonraki yılın bütçesini belirlemiş ve ulusal kademelere aktarılacak miktar beyan edilmişti. Yani merkezi yönetimin bütçesi belliydi ve elde edilen bu yapısal fonlar diğer kademeler için ek gelir olacaktı. Bölgeler bir süre sonra bu fonların kendilerine aktarılmadığını ve Hazine’de tutulduğunu fark ettiler ve bu fonların kendilerine aktarılmasını talep ettiler. Merkezi yönetim bu konuda istekli

değildi ancak AK'nun bu yöndeki taleplerine bir süre direndikten sonra bu fonları serbest bıraktı (George, 2006: 120). Bu örnek başlangıçtan beri AB mekanizmalarının en güçlü aktörü olan merkezi yönetimlerin bölgesel yönetimler ve AK karşısında zayıflayan konumu için oldukça somut bir örnek olmuştur.

Yapısal fonlar bağlamındaki bölgesel programların yürütülmesi ve mali denetimi sürecinde AB dahilindeki yönetim kademeleri düzenli olarak iletişim halinde oldukları için karşılaşılan teknik problemler kolayca halledilebildiği gibi yapısal fonların eksik ve güçlü yanları üzerinde ortak kanaat oluşturulması mümkün olduğu için gelecekte yapısal fonlar bağlamındaki programlarda daha verimli çalışmalar için zemin hazırlanmıştır. Ayrıca bu programlar dahilinde yapılan seminerlerde bilgi ve yenilikçi yöntemlerin bölgeler arasında paylaşılması için imkanlar yaratılmıştır (Huber, 2006: 279) ki bölgesel ekonomik gelişmelere ivme kazandıran önemli bir faktör olarak görülebilir. Yapısal fonlar başlangıçtaki uygulamaları yukarıdan aşağıya bir içeriğe sahipti ve bu fonların %90 merkezi yönetimlerin etki alanında iken sadece %10 nu AK kendi inisiyatifinde veriyordu ve bölgesel yönetimler merkezi yönetim kanalını kullanmadan doğrudan bu fonlar için başvuramıyordu. Yani bölgesel programların şekillenmesi sürecinin birinci aşamasını merkezi yönetimin politikalarını belirleyerek ve bu doğrultuda kararlar alarak başlatması oluştururken ikinci aşamayı AK ile temasa geçme süreci oluşturmaktadır. Bölgesel yönetimlerin birinci aşamada herhangi bir rolü yok iken ikinci aşamada AK nezdinde lobi faaliyetleri yaparak etkili olabilir (Olsson, 2003: 285). Yapısal fon programları sürecinde görüldüğü gibi hala merkezi yönetimler çok etkili olmasına rağmen bu programlarda ortaya çıkan yönetim yapıları daha sonra çok kademeli yönetim olarak adlandırılacak yaklaşımının ilk uygulamaları olarak değerlendirilebilecek çok aktörlü bir faaliyet özelliği taşımaktadır.

Yapısal fon uygulamalarında bölgesel yönetimler ve AK'nun güçlenen konumları 1991'deki Avrupa Birliği antlaşması olarak da adlandırılan Maastricht Antlaşması ile devam etmiştir. AB dahilinde Avrupa Konseyi, AP ve çıkar grupları gibi aktörlerin gündem oluşturma yetkisi vardır ama genellikle yasama sürecine AK'nun onayından sonra gitmektedir (Egeberg, 2003: 132) ki AB mekanizması içinde bu kadar güçlü konumu olan AK'nun bölgesel yönetimlere destek olması ve gerekli durumlarda ittifak etmesi bölgesel yönetimler için oldukça önemli bir dayanak teşkil etmektedir. AB

gündemi belirlemede en etkili kurum olan AK' dan oldukça cömert destek alan bölgesel yönetimler beklentilerini daha da belirginleştirdi ve bunları karşılamak için başta Alman landerları, Belçika ve İspanya bölgeleri olmak üzere güçlü bölgeler bölgesel taleplerin dile getirileceği bir yapının oluşturulması konusunu sürekli gündemde tutmaya devam ettiler.

2.3.4.Maastricht Antlaşması

AB bölgesel politikalarının motoru olan yapısal fonların ikinci dönemini başlatan Aralık 1991 Maastricht Antlaşması olmuştur. Yapısal fonların genel bütçe içindeki payı AB nezdinde bölgesel yönetimlerin artan etkinliklerini gösteren somut bir işaret olarak kabul edilebilir. Maastricht antlaşmasıyla yapısal fonların artış temayülü devam etmiştir. Bu antlaşma sonucunda yapısal fonların bütçesi 3 milyar Euro arttırılmıştır. Her ne kadar bu artışın sebebi olarak Almanya'nın birleşmesinden sonra az gelişmiş yeni Alman bölgelerinin desteklenmesi gösterilmişse de daha önce oluşan temayüllerin kesintiye uğratılmaması ve diğer bölgelere verilecek fonlarda kesintiye gidilmemesi AB'nin bölgelere verdiği önemi göstermesi açısından önemlidir. Ayrıca Maastricht Antlaşması ile büyük bütçeli uyum fonları yapısal fonlara eklenmiştir. Uyum fonlarının yapısal fonlara dahil edilmesiyle Avrupa pazar birliği önünde büyük engel olarak görülen Birliğin en fakir ülkelerinin ve bölgelerinin durumunun düzeltilmesi amacının ön plana çıktığı Maastricht Antlaşması, bölge kademesinin AB yönetim mekanizmasına girişi yönündeki en ileri adım olarak kabul edilebilir (Jeffery, 1995: 247).

AB bölgesel politikalarının gelişiminin en önemli adımlardan biri olan Maastricht Antlaşması üye ülkeler arasında zorlu müzakerelerden sonra varılmış bir anlaşmadır. Müzakereler anahatlarıyla AB' nin yetki alanlarının genişletilmesi taraftarları ile AB yetki alanlarının kesin çizgilerle sınırlandırılması taraftarları arasında geçmiştir ve bazı gözlemcilerin öne sürdüğü gibi Maastricht Antlaşması modern devletin hemen hemen bütün egemenlik alanlarına ait yetkilerinin bir kısmının ulusüstü AB' ye devretmesi ile sonuçlanmıştır (Wincott, 1996: 404). Bu antlaşma ile daha sonraki gelişmeleri şekillendiren kavram ve kurumlar AB müktesabatına girmiş olmasına rağmen yapısal fonlar konusu müzakerelerin en tartışmalı noktalarından biri olmuştur. Antlaşmanın birinci başlığının b/ bendinde (yeni1) AB' nin uyumlu ve sürdürülebilir ekonomik gelişmesi için üzerinde uzlaşılan amaçlar sıralanmıştır. Madde 3 bu amaçla ulaşmak için

Birlik dahilinde sınırdışı bölgelerarası işbirliği ağı üzerinde durmuştur. Yani eski anlaşmanın 130/ a-e maddeleri daha derinleştirilmiş ve ülke bazında uyumu bozan dezavantajlı konumdaki üye ülkelere yönelik uyum fonları tahsis edilmiştir. Bu fonların verilmesinde bölgeler arası çevresel işbirliğini önplana çıkarılmış ve yapısal fonlardaki artış yeni ve köklü bir temel kazanmıştır (Allen, 2000: 250).

Maastricht anlaşması ile AB'nin kuruluşundan beri Schuman'ın hayallerine en çok yaklaşılacak tarih olmuştur denilebilir çünkü İngiltere'nin güçlü muhalefeti sonunda anlaşma metninden çıkarılmasına rağmen gelecek için tasavvur edilen federal bir AB'den bahsedilmiştir. *Bu anlaşma uzun dönemde federal amaçları olan Birliğe ulaşma yolunda yeni bir döneme işaret etmektedir* şeklinde tasarlanan madde *bu anlaşma Avrupa halkları arasında mümkün olan en yakın birliğin inşa edilmesi için yeni bir döneme işaret etmektedir* şeklinde değiştirilmesine rağmen AB yönetim mekanizmaları için bir dönüm noktası olmuştur. Çünkü Maastricht Antlaşması ile merkezi yönetimlerin yetkilerinin bir kısmından vazgeçmesi ve egemenliğin paylaşılmaya başlanmasıyla (Bullmann, 1996: 11) ortak karar verme süreçleri üzerine kurulu yeni bir yasama anlayışı benimsenmekle kalmamış ayrıca AB'nin hükümetlerarası yapısı zayıflaması anlamına gelen AP'nun yetkileri artırılarak ortak karar süreçlerindeki konumu güçlendirilmiş ve AK ile ilgili bazı konularda takdir yetkisi verilmiştir (Sculy, 2003: 169). Bu yeni süreçte AP ile Avrupa Konseyi arasında çıkabilecek yaklaşım farklılıklarını çözmek ve uzlaşma zemini oluşturmak için Uzlaşma Komitesi kurulması planlanmıştır. Yani bölgesel yönetimlerin AB içindeki sadık savunucusu AP'nin konumu güçlendirilmekle ve yeni yetki alanları oluşturulmakla kalınmamış bölgesel yönetimlerin AB yönetim mekanizmalarına resmen katılımını sağlayan Ekonomik ve Sosyal Komite ile aynı statüde Bölgeler Komitesi'nin kurulması olmuştur ki bu komite dönüşümü gösteren en açık yapısal yenilik olmuştur (Wincott, 1996: 409-10).

Maastricht Anlaşması ile Ekonomik ve Sosyal Komite ile aynı statüde olan Bölgeler Komitesi kurulmuş ve eğitim, kültür, ekonomik ve sosyal uyum, kamu sağlığı, istihdam, ulaşım gibi konularda danışılması zorunluluk olarak belirtilmiştir (Jeffery, 1995: 247). Bölgeler Komitesi'nin kurulduğu ve yerinden yönetim ilkesinin AB müktesabatına girdiği bu anlaşma yönetimlere yeni bir boyut kazandıran tarihi bir adım olmuştur (Phinnemore, 2003: 49).

2.3.5.Bölgeler Komitesi

1990 lara gelindiğinde bölgesel gelişmeler mevcut sistem içinde yapısal fonları arttırmakla sınırlandırılacak noktayı aşmıştı. Şüphesiz yapısal fonlardaki artış bölgeleri AB ekseninde daha faal olmak yönünde teşvik etmiştir. AB'nin bölgeler arasındaki ekonomik gelişmişlik, istihdam ve gelirlere yönelik dengenin sağlanması amacıyla oluşturduğu yapısal fonlar bölgelerin gelişim süreci için önemli bir ivme teşkil etmiştir. AB bölgeleri arasında gelişmişlik farkları başlangıçtan beri vardı. Hem 1982 ve sonrasında Yunanistan, İspanya ve Portekiz'in Birliğe katılmasıyla hem de üye ülkelerdeki sanayinin belli bölgelerde toplanması sonucu bölgeler arasındaki fark daha da açılmıştı. 1990'a gelindiğinde tek pazar ve tek para birimi oluşturmak yönünde ilerleyen AB için bu fiili durum kabul edilebilir değildi. 1991 Maastricht Anlaşmasıyla AB, bölgeler arasındaki dengesizliğin hem yapısal fonlara ayrılan mevcut bütçeyle çözümlenmesinin ekonomik zorluğunu hemde olayı sadece ekonomik temelde çözümlenmesinin yetersizliğinin farkına varmıştı. Artık bölgesel politikaların bölgelerin ekonomik durumları iyileştirme çerçevesi ile sınırlandırmak yeterli olmuyordu ve kalıcı çözüm için Yerel ve Bölgesel Yönetimler Danışma Konseyinin'de vurguladığı gibi bölgesel yaklaşımın kültürel, idari ve siyasi boyutların da eklenmesiyle kapsamlı bir hale gelmesi gerekiyordu (Keating, 1995: 16). Artık mevcut kavram ve kurumlarla bölgeler arasındaki dengesizliğin giderilmesi ve bölgesel yönetimlerin uyumlu olarak sisteme entegre edilmesi kolay değildi. Maastricht Antlaşmasına kadar bölgesel politikalar kendine özgü bütüncül bir çerçeve içinde değerlendirilmek yerine sadece ekonomik ayağı olan yapısal fonlar aracılığıyla yürütülmekteydi. Oysa Maastricht Antlaşması ile eski çerçeve içine yeni yapıları yerleştirmenin zorluğu kabul edilmiş ve bu aşamadan kurumsal uzantıları da olan yeni bir aşamaya geçilmiştir. Bu aşamanın en somut ürünü ise 198. maddenin a bendiyle kurulan ve bölgesel yönetimler ile ilgili konularda fikri alınması zorunlu olan ve yasama müzakerelerinin üçüncü kademesi olarak adlandırılan ve 1994'de faaliyete geçen Bölgeler Komitesi'nin sisteme girmesi olmuştur (Wagstaff, 1999: 189; Christiansen, 1996: 93).

Yerel ve bölgesel kademeleri etkileyecek konularda Avrupa Konseyi'nin Bölgeler Komitesi'ne danışması zorunludur. Bölgeler Komitesine danışılan konuların başında yapısal fonlar bağlamında ekonomik uyum konusuna ek olarak çevre, eğitim, kültürel

faaliyetler, istihdam ve sosyal uyum meseleleri yer almaktadır (Hönnige & Kaiser, 2003: 1). Bölgeler Komitesi bölgesel yönetimlerin AB nezdindeki konumunun artan önemini göstermesi açısından oldukça önemli olmasına rağmen öteki kurumlarla özellikle merkezi hükümetlerin etkili olduğu Avrupa Konseyi ile kıyaslandığında oldukça cılızdır. Bölgeler Komitesi'nin konumu asli değil istişaridir ve dolayısıyla zaten karar verme süreçlerinde diğer kurumlar tarafından gözardı edilebilir (Farrows & McCarthy, 1997: 24; Bourne, 2003: 281). Bu aşamada Bölgeler Komitesi'nin geniş yetkilerinden ve güçlü konumundan bahsetmek mümkün değildir, çünkü Ekonomik ve Sosyal Komite'nin yetkilerine benzer yetkileri olan danışma kurulu statüsünde bir AB kurumuydu (Jeffery, 1995: 247).

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

Bölgeler Komitesi'ni sadece AB yönetiminin bir düzenlemesi olarak görmek bölgesel gelişmelerin çerçevesini tam olarak görmemizi engelleyebilir. Çünkü 1980'lerde bölgeler üye ülkelerde bir yönetim kademesi olarak oldukça itibar kazanmıştı hatta nerdeyse *devlet kötü, bölge iyi* şeklinde bir denklem kurulmaya başlanmıştı (Kennedy, 1997: 1). Bu yükselen itibar doğrultusunda 1980'lerden itibaren bölgesel yönetimlerin Brüksel'de artan etkisi gözardı edilemezdi ve 1980'in başlarında Brüksel'de sayısı 15 civarında olan bölgesel temsilciliklerin sayısı Maastricht Antlaşması öncesinde 100 civarındaydı (Moore, 2008: 520). Ayrıca bölgeler arasında tecrübe paylaşımı sağlayacak, bölgelerin ortak çıkarlarını savunacak ve bölge kademesindeki problemleri AB gündemine getirecek bölgesel teşkilatların sayısı ve etkinliklerini arttırmak

amacıyla bu teşkilatlara katılan bölgesel yönetimlerin sayısı benzer bir artış temayülü göstermişti. Bu tür bölgesel oluşumlar ulaşımın geliştirilmesinden mesleki eğitim kalitesinin arttırılmasına, azınlık dillerinin korunmasından istihdam yaratmaya kadar farklı eksenlerde bir araya geliyorlardı. Bu tür sınırötesi bölgesel yapıların en büyüğü Avrupa'nın hemen her ülkesinden 300 civarında üyesi olan ve bölgesel yönetimlerin ortak çalışmaları için bir platform olan Avrupa Bölgeler Meclisidir (Bullmann, 1996: 4).

Avrupa Bölgeler Meclisinden edinilen tecrübelerden yola çıkarak tasarlanan Bölgeler Komitesi'nin kuruluşu bölgenin bir kademe olarak AB mekanizmasına girmesi açısından çok önemli olmasına rağmen daha kuruluş aşamasında bölgesel bağlılık ve hassasiyetlerin belli idari faaliyet serbestisi ve ekonomik çıkarlar ekseninden dile getirildiği gibi tarihi tecrübeleri ve güçlü aidiyet duygusu taşıyan bölgelerde bağımsızlık ekseninde dile getirilmekteydi. Farrows ve McCarthy'nin heterojen üyelik yapısı olarak adlandırdıkları ve farklılıkların kolayca tasnif edilemeyecek bir çeşitliliğe sahip olması (Farrows & McCarthy, 1997: 31) ve bölgelerin kendilerini değişik unsurlarla tanımlamalarından kaynaklanan karmaşa görüntüsü Bölgeler Komitesi üzerindeki umutları gölgelemiştir. Bölgeselleşme karşıtlarının Bölgeler Komitesi'nin istişari konumundan ötürü karar verme süreçlerini uzatarak işleyişi yavaşlatacağı yönündeki şüpheleride bu olumsuzluğu güçlendirmiştir (Wagstaff, 1999: 188). Bölgeler Komitesi'nin kuruluşu AB dahilinde genel olarak hoşnutlukla karşılandı çünkü bu yapı aracılığıyla daha alt kademeler yönetime dahil edilerek AB'nin demokrasi açığı bağlamında tartışma konusu olan meşruiyetini güçlendirmiş oldu (Kennedy, 1997: 1). Ama daha kuruluş aşamasında Bölgeler Komitesin'den beklentiler konusunda iki muhalif grup oluşmuştur. Bölgeselleşme karşıtlarına göre Bölgeler Komitesi sadece gereksiz müzakerelerin yapılacağı bir platform olacaktı ve sadece karar verme süreçlerini uzatacak hatta parçalanmışlık yaratmaktan başka bir işe yaramayacaktı. Bu kanaat özellikle üniter yönetim yapısına sahip üye ülkelerden taraftar bulmaktaydı, çünkü Bölgeler Komitesi üye ülkelerin idari yapılarında kurumsal düzenlemeler gerektirmekteydi. Bölgeselleşme taraftarları ise aşırı iyimserlikle Bölgeler Komitesi hakkında büyük umutlar besleyerek Komite'nin AB'nin kurumsal yapısına yeni bir boyut kazandıracığı beklentisi içine girdiler. Bunlar Bölgeler Komitesi'nin AB karar verme süreçlerini etkilemek için her türlü politik kaynağa sahip olduğuna inanıyorlardı. Ama Bölgeler Komitesi bu büyük umutları gerçekleştirebilmek için gerekli olan mali

kaynaklar ve uzman personele sahip değildi (Van Der Knaap, 1994: 94; Farrows & McCarthy, 1997: 27).

Bölgeye yüklenen anlamda Bölgeler Komitesi'nin kurulmasından önce ve sonra açık farklılıklar olduğu ortaya çıkmıştır. Bölgeler Komitesi'nden önce bölge ilden büyük devletten küçük, kültürel ve etnik farklılıkların tanınması üzerine inşa edilen ve kendi yürütme organları olan veya idari yönetim mekanizmasının bir uzantısı olan idari yapılar olarak tanımlanmaktaydı ve daha küçük idari yapılar olan yerel yönetim yapılarından farklı olarak görülmekteydi (Loughlin, 1996: 146). Bölgeler Komitesi kuruluncaya kadar bölgenin genel kabul gören bu tanımıydı. Oysa İngiltere, İrlanda, İsveç, Danimarka, Luksemburg, Hollanda ve Yunanistan'da bu tanımdaki özellikleri karşılayabilen yönetim kademeleri yoktu (Wagstaff, 1999: 189) ve üyelerin komiteye nasıl temsilci göndereceği problem oldu. Ayrıca yerel ve bölgesel yönetim yapılarının kendi içlerinde de kolayca tasnif edilemeyecek bir çeşitliliğe sahip olması da böyle bir ayrışmanın önüne geçen unsur olmuştur. Buna ilaveten her iki kademe yapısının özelliklerini taşıyan ara yapıların varlığı da kesin bir sınıflandırmanın önüne geçmiştir. Bu ara yapılanmalara örnek olarak Alman *Kreise*, İspanyol, İtalyan ve Hollanda *provinceleri*, İngiliz ve İrlanda *countileri* ve Danimarka *amtskommunerleri* sayılabilir ve sonuçta bölge yerel, bölgesel ve ara kademe idari birimleri tanımlayan çatı kavram haline getirildi ki bu ilerde Bölgeler Komitesi için bir ayrışma noktası olacaktı (Christiansen, 1996: 97).

Bölgeler Komitesi'nin bölgeselleşme taraftarlarının beklentilerini karşılaması çok zordu. Çünkü her şeyden önce bölgenin sınırları çizilmiş kesin bir tanım üzerinde uzlaşamıyordu ve bölgenin tanım farklılığı sadece bazı üye ülkelerde bu kademenin olmayışı gibi somut bir durumdan kaynaklanmıyordu. Bazı bölgeler için bölge kendi yasama organları olan bir yapı iken öteki bölgeler için bu yapı kendi kurumlarından mahrum merkezi yapının idari uzantısı olarak görülmekteydi (Kaiser & Prange, 2004:250). Ayrıca farklılıklar sadece tanım ve mevcut durumla ilgili olmaktan öte bölgesel yönetimlerin ve Bölgeler Komitesi'nin geleceği ile ilgiliydi. Daha kuruluş aşamasındaki müzakerelerde bölgelerin konuya yaklaşımı ve talepleri arasındaki çeşitlilik bile bölgelerin Komiteyi çok farklı şekillerde anladığını ve çok farklı çıkarlar için hareket platformu olarak gördüğünü göstermiştir. Mesela Alman, Avusturya ve

Belçika bölgeleri yapısal fonların bölgesel yönetimlere merkezi yönetimler aracılığıyla verilmesinden rahatsızdı ve Bölgeler Komitesi' nin bu faaliyet için bir kanal olmasından ve Komite'nin bölgesel yönetimlerin Avrupa Konseyin'de temsili yönünde çalışmalar yapmasını beklerken Fransa gibi merkezîyetçi üye bölgeleri ise bölgesel faaliyetler için daha geniş hareket zemininden fazla bir şey ummuyordu (Wagstaff, 1999: 189).

2.3.6.Bölgeler Komitesi İçindeki Ayrım Hatları

Bölgeler Komitesi'nin bölgeselleşme taraftarlarının umduğu gibi AB'de yapısal dönüşüm gerçekleştirmesi kolay değildi, çünkü Bölgeler Komitesi kendi içinde bile tam bir bütünlük arz etmekten çok çalışmaların etkinliğini zayıflatan birkaç ayrım hattı üzerine inşa edilmişti. Yani Bölgeler Komitesi oldukça farklı yapıları ve amaçları olan bölgelerden müteşekkildi (Bullmann, 1996:4). Bölgeler Komitesi'nin çok daha bütüncül yapıya kavuşmasını engelleyen ve çözümü Bölgeler Komitesi'nin gelecekteki şekillenmesi açısından önemli olan bu ayrım noktaları şöyle sıralanabilir: 1) yerel ve bölgesel ayrımı 2) kentsel/ sanayi bölgeleri ve kırsal /tarım bölgeleri ayrımı 3) eski üye bölgeler ve yeni üye bölgeler 4) idari bölgeler – müzakereci bölgeler ayrımı (Christiansen, 1996: 97)

2.3.6.1.Yerel ve Bölgesel Ayrımı

Daha kuruluş aşamasında Bölgeler Komitesi' nin ilk ayrışma hattı çok açık olarak belirdi. Daha önce bölge ilden büyük devletten küçük, kültürel ve etnik farklılıkların tanınması üzerine inşa edilen kendi yürütme organları olan veya merkezi idari yönetim mekanizmasının bir uzantısı olan yapılar olarak tanımlanmaktaydı oysa üye ülkelerden İngiltere, İrlanda, İsveç, Danimarka, Lüksemburg, Hollanda ve Yunanistan'da bu tanımdaki özellikleri karşılayabilen yönetim kademeleri yoktu (Wagstaff, 1999: 189). Üyelerin Komite'ye nasıl temsilci göndereceği gündeme geldi ve bölge yerel, bölgesel ve ara kademe idari birimleri tanımlayan çatı kavram haline getirilerek komite içinde önemli bir ayrım hattının temelleri atılmış oldu. Komite üyelerinin temsil ettikleri kademeye bakıldığında bu ayrım çok net olarak görülmektedir, mesela Belçika' nın bütün temsilcileri bölge kademesinden iken hiç yerel kademe temsilcisi yoktur. Belçika' yı yerel kademe temsilci sayısının azlığında Almanya, İspanya ve İtalya izlemektedir. Diğer uçta ise 24 temsilcinin tamamının yerel temsilcilerden oluştuğu ve hiç bölgesel temsilci bulundurmayan İngiltere durmaktadır. Bölge kademesi olmadığı için

Yunanistan, Lüksemburg ve İrlanda da bölgesel temsilci bulundurmaktadır. Fransa' nın 24 temsilcisinden 16'sının bölge 8'inin yerel kademeden olması şaşırtıcı bulunabilir (Van Der Knaap, 1994: 90-92).

Komite üyelerinin farklı öncelikleri olan kademelerden seçilmesi hatta İngiltere ve Yunanistan gibi ülkeler Komiteye ilk dönem temsilci olarak atanmış bürokratlar göndermeleri Komite'nin oldukça heterojen bir üye yapısına sahip olması ile sonuçlanmıştır (Hönnige & Kaiser, 2003: 2). Benzer tartışmalar Bölgeler Komitesi'nin öncülü olarak 1988 de istişari bağlamda kurulan Avrupa Bölgeler Meclisine üye seçiminde yaşanmıştı. Sonuçta üyelerin yerel ve bölgesel yönetim teşkilatlarından seçilmesi üzerinde uzlaşım oldu. Benzer uzlaşmaya Bölgeler Komitesinde de varıldı ve bu ülkeler ikinci dönem Bölgeler Komitesi'ne merkezi yönetimin atanmış görevlileri yerine yerel ve bölgesel yönetim kademelerinden seçilmiş temsilciler gönderdiler (Wagstaff, 1999: 189).

Atanmış bürokratların Komite'den çekilmesiyle problemin bir parçası halledilmesine rağmen tamamen çözülmüş sayılmazdı. Bölgeler Komitesi'nin hala farklı öncelikleri olan (Farrows & McCarthy, 1997: 26) yerel, bölgesel ve diğer ara idari kademe temsilcilerinden oluşması hala bir ayırım hattı olarak varlığını sürdürüyordu ve daha önce Avrupa Bölgeler Meclisin'de yaşanan bölünmenin burada da tekrarlanacağı varsayımı güçlenmeye başladı ki bu varsayım yanlış çıkmadı. çünkü Komite için üye seçilmesi aşamasında Fransa, Almanya ve Belçika gibi ülkelerde yerel ve bölgesel yönetim kademeleri arasında şiddetli çekişmeler yaşandı ve başta Fransa olmak üzere merkeziyetçi geleneğe sahip ülkelerde bölgesel yönetim temsilcileri belediye başkanlarının gölgesinde kaldılar (Keating, 1995: 13). Ayrışmanın mevcudiyeti Bölgeler Komitesi başkanının seçilmesi sürecinde kendini daha açık gösterdi. Sonunda yaklaşık olarak eşit delegeesi olan yerel ve bölgesel kademeler arasında dönüşümlü başkanlık üzerinde uzlaşmaya varılarak ayırım hattının derinleşmesi önleildi. İlk başkan olarak iki yıl sonra yardımcısı olan ve yerel kademelerin temsilcisi Pasqual Maragal'a devretmek şartıyla Fransız Languedoc- Roussillon bölge başkanı olan Jacques Blanc seçildi. Yerel ve bölgesel yönetimler arasındaki bu bölünme hattının derinleşmesini önleyen dönüşümlü başkanlık geleneği devam etti. 1998'de iki yıllığına Almanya Kuzey Ren eyaletinin Avrupa işleri bakanı Manfred Dammeyer seçilirken 2000 den

sonraki iki yıl için ise Fransız Josef Chabert' in başkanlığı üzerinde uzlaşmaya varıldı (Wagstaff, 1999: 189). Bu uzlaşma başlangıçta derin bir ayrım noktası olacağını sanılan hatta Komite'nin zamanla yerel ve bölgesel yönetim kademeleri temelinde iki komiteye dönüşeceği varsayımını çürütmüş ve yerel ve bölgesel yönetim kademeleri arasındaki ortak çalışmalar zamanla umulandan daha kalıcı yakınlaşma sağlamıştır.

Ayrıca zamanla ayrışma ve ittifakların yönetim kademeleri ölçeğinde şekillenmekten daha çok kaynak ve yetki paylaşımı ekseninde şekillendiği görülmüştür. Yönetim kademeleri ölçeği idari ve standartları olan bir çerçeve iken kaynak paylaşımı sınırları belli olmayan ve siyasi uzlaşma üzerine kurulu bir süreçtir. Ve bazen aynı kademe içinde bile çıkar çatışması olabilir ki bu karmaşık yapı uzlaşma için bir fırsat sunmaktadır. Yönetim kademeleri arasındaki ayrımın bulanıklığı 1993'de Avrupa Bölgeler Meclisinin Barselona toplantısında su yüzüne çıkmıştır. Bu bulanıklık içinde yerel ve bölgesel yönetim kademeleri arasında kesin tasnif oluşmamış ve iki farklı kademenin kendi içlerinde kalıcı birlik oluşturma ihtimallerinin zayıf olduğu açıkça görülmüştür. Bölgeler Komitesin'deki ayrışma ve ittifakların kademelerden ziyade ekonomik ve siyasal çıkarlar üzerine kurulduğu görülmüştür. Dolayısıyla ilk dönemlerde Komite içinde kademeler arasındaki rekabetin çalışmalarını akamete uğratacağı yönündeki endişe gerçekleşmemiştir.

2.3.6.2. Kentsel ve Kırsal Bölgeler Ayrımı

Yukarıda bahsedildiği gibi yönetim kademeleri arasında derin bir ayrışma olmamıştır, çünkü ayrışma ve ittifaklar genellikle ekonomik çıkarlar üzerine inşa edilmiştir (Hönnige & Kaiser, 2003: 3). Dolayısıyla ilk ayrışım hattı olarak yerel ve bölgesel yönetimler arasında olacağı varsayılırken zamanla kentsel ve kırsal bölgeler arasında daha derin bir ayrışmanın olduğu görülmüştür. Çünkü 1988 de belirlenen fon kategorilerine göre fonlar bölgelerin ekonomik durumları göz önünde bulundurularak verilmesi gerekiyordu ve fonların paylaşım sürecindeki çekişmelerin önüne geçilemiyordu ki bu çekişmeler özellikle 2. kategoride yer alan sanayi bölgeleri ve 5 kategori b/bendindeki kırsal bölgeler temelinde görülen ekonomik ittifak oluşumlarında görülmeye başlamıştır. Bu ayrışma temelinde ortaya çıkan en somut oluşum Geleneksel Sanayi Bölgeleri İttifakı (RETI) dır. Sanayi bölgeleri arasındaki bu dayanışma kırsal bölgeleri de bu yönde hareket etmeye yönlendirmiş ve bu yönde Denizcilik Bölgeleri

gibi oluşumları teşvik etmiştir. Karşılıklı yapılanmalar sonucunda belirgin olarak ortaya çıkan bu ayırım hattı fonların dağıtılmasında bölgesel yönetimlerden çok merkezi hükümetler etkin olduğu için bu fay hattı fazla derinleşmemiştir (Christiansen, 1996: 100).

2.3.6.3. Eski Bölgeler ve Yeni Bölgeler Ayrımı

Bu ayırım AB 15 olarak adlandırılan AB eski üyelerine ait bölgeler ile AB ye en son katılan ve genellikle orta ve doğu Avrupa ülkeleri arasındaki farklılıklar üzerine kurulmuş bir ayırım hattını anlatmaktadır. Son katılan üyelerin çoğu katı merkezîyetçi bir komünist dönem geçirmiştir ve bölgesel yönetimleri ademi merkezîyetçilik yönünde ilerleme için bir fırsat olarak değerlendirmektedirler. Her ne kadar bölgeselleşme yönünde kayda değer ilerlemeler sağlasa bile bu yönetimler Bölgeler Komitesi'nde güçlü bölgelerin temposuna ayak uydurabilmek için gerekli tecrübe ve donanıma sahip değildirler ve bu konumları aktif bölgeleri rahatsız etmektedir (Moore, 2008: 524).

2.3.6.4. Zayıf (İdari) ve Güçlü (Müzakereci) Bölgeler Ayrımı

Bölgeler arasındaki ekonomik temelli ayırım hattı belirgindi ama aynı oranda belirgin olan ve ekonomik ayırımı besleyen diğer ayırım hattı ise idari bölgeler ve müzakereci bölgeler ayrımıdır. İdari bölgeler ile kastedilen yukarıdan aşağıya idari bir mekanizma içinde şekillenmiş bölgelerdir. Müzakereci bölgeler ile aşağıdan yukarıya yani kendi içlerinde bir ekonomik veya kültürel dinamizm barındıran, yönetim mekanizması içinde kendine yer edinen bölgeler anlatılmaktadır. Mülki idari bağlamda bölgeler ve bunların komitedeki temsilcileri ülkeden ülkeye ciddi değişiklikler göstermektedir (Wagstaff, 1999: 190). Bir yanda Van Der Knaap'ın *devlet benzeri* dediği Yunanistan ve Danimarka gibi ülkelerden daha fazla bütçesi olan Kuzey Ren Westfalya gibi oldukça güçlü donanımları olan Alman, Avusturya ve Belçika bölgeleri varken (Van Der Knaap, 1994: 93) diğer yanda ise henüz emekleme aşamasında olan AB 15 dışındaki üye ülkelerin bölgeleri vardır ki aralarındaki fark kolayca kapatılacak gibi görünmüyor ve güçlü bölgelerin farklı statü talepleri de bunu doğrular niteliktedir (Moore, 2008: 524).

Üniter veya federal yönetim yapılarının güçlü ve zayıf bölgeler ayrımında etkisi vardır ancak bu ayırım sadece üniter veya federal yönetim yapıları ile açıklanamayacak kadar

karmaşıktır. Bu karmaşıklığın bir sebebi 1980'deki bölgesel reformlar sonucunda bazı üniter ülkelerde kendi yasama organı olan bölgelerin bile görülmeye başlanmış olmasıyla bu iki modelin de bazı özelliklerini taşıyan ve bölgeselleşmiş devlet olarak adlandırılan yeni bir modelin varlığıdır. Güçlü ve zayıf bölgeler ayrımının federal ve üniter devletler üzerine kurulmasının geçerliliğini kaybetmeye başlamasıyla zayıf ve güçlü bölgelerin belirlenmesi için mali ve idari imkanlarına bakılmaya başlandı ve daha özel olarak da bölgesel harcamaların kamusal harcamalar içindeki payına ve idari personel içindeki bölgesel personelin oranına bakılarak karar verilmeye başlandı. Bu noktada yasal anlamda üniter yönetim içinde kabul edilen İspanyol bölgelerinin kamu harcamalarının üçte birini yapmaları ve yaklaşık bir milyon personel istihdam ederek oldukça güçlü konumda olmaları bölgelerin güçlü veya zayıf olmalarının üniter veya federal yönetim yapıları ile açıklanacak kadar basit olmadığını göstermektedir (Subirats, 2006: 177).

Ama yine de üniter ve federal ülkelerin bölgeleri arasında hiç fark yoktur denemez. Çünkü kendi ülkelerinde geniş yetkiler ve güçlü kadrolara sahip Alman ve Belçika bölgeleri kendi ülkelerindeki bu baskın konumlarını Bölgeler Komitesin'de de devam ettirmek istemişler. Hatta Bavyera, Kuzey Ren Westfalya ve Walonya gibi bölgeler komite içinde kendilerine farklı bir statü verilmesini talep etmişlerdir. Ayrıca federal ülkeler Bölgeler Komitesi' ne genellikle kendi ülkelerinde önemli konum sahibi temsilciler gönderdi mesela Almanya dört federal bakan göndermiştir. Federal ve yarı federal AB üyeleri Bölgeler Komitesi'nin güçlü bir politik konum kazanacağını ve Bölgeler Komitesi'ne önemli yetkilerin devredileceğini ummaktaydılar. Oysa ilerleyen zamanda AB Bakanlar Konseyi'nin hasmane tutumu ve kendisine ayrılan yetersiz bütçe vesilesiyle Bölgeler Komitesi kendi uzmanlaşmış kadrosuna sahip siyaset yapma odağı haline gelmekten çok AB' nin uzman kadrosundan faydalanan ve AB siyaset yapma süreçlerinin gölgesi altında kalmıştır (Jeffery, 1995: 247). Ayrıca Bölgeler Komitesi'nin zaten yeterli olmayan harcamaları Avrupa Konseyi tarafından sınırlandırılmış ve sıkı denetim altına alınmıştır. Bu durum Komite'nin hareket kabiliyetini sınırlandırmış ve kendi ülkelerinde yeterli bütçe ve geniş bir uzman kadrosu ile çalışmaya alışmış Almanya ve Belçika temsilcilerini çalışmaların verimli olmasını engellediği sebebiyle rahatsız etmiştir.

Yani üye ülkelerin kendi içlerindeki anayasal ve idari geleneklerinin Bölgeler Komitesi'ne yansımaları bir ayrışma hattına işaret ediyordu (Hönnige & Kaiser, 2003: 5). İdari farklılaşma soyut alanlar yerine vergi toplama kapasitesi, yasama yetkileri, merkez- çevre bölgeler arasındaki farklılıkların ölçeği, yetki alanları gibi oldukça somut alanlar üzerine kurulmuştur. İdari gelenek ayrımında idari bölgeler Napolyoncu devlet anlayışına sahip ülkelerin bölgeleri olarak kabul edilirken müzakereci bölgeler yönetim mekanizmasında yerel ve bölgesel yönetimlerin işbirliğini verimlilik için gerekli gören ülkeler kabul edilmektedir. Bölgesel yönetim geleneğinin güçlü olduğu ülkelerin temsilcileri Bölgeler Komitesi'nin çıkarları temsil eden zemin olarak yeterli olmadığını iddia ederek yeni arayışlara yöneldikçe Bölgeler Komitesi'nin prestiji aşınmakta ve yeterliliği tartışma konusu olmaktadır (Christiansen, 1996: 104).

Bölgeler Komitesi hakkında iyimser olunmasını gerektiren bir gelişme bu ayrım hatlarının gittikçe netliğini kaybetmekte olmasıdır. Bu olumlu gelişmenin sebebi bir yandan uzun dönemde ülkelerin birbirlerinin tecrübelerini paylaşmasıyla problem çözmeye yönelik ortak yapıların temelleri atılıyor olması iken diğer yandan 1980 reformlar döneminden sonra hemen her ülkede iki gelenektende unsurlar barındıran yapılar ortaya çıkmaya başlamış olmasıdır. Bunlara ilaveten yönetim kalitesinin yükseltilmesi için AB'de kendi bölgesel yönetim standartlarını oluşturmaya başlamıştır ki uzun dönemde farklı idari geleneğe sahip üye ülkelerin bu standartlara yaklaşması hatta bu standartlar üzerinde uzlaşarak idari gelenek farkından kaynaklanan ayrışma hattının kapanması muhtemeldir (Hönnige & Kaiser, 2003: 5; Christiansen, 1996: 103).

2.3.7. Bölgeler Komitesi'nin Gelişimi Önünde Bir Engel Olarak Ekonomik ve Sosyal Komite

Mevcut ayrışma hatlarının Bölgeler Komitesi'nin umulduğu kadar etkin olmasını yavaşlattığı doğrudur. Bölgeler Komitesi'nin yapısal dönüşümü sağlamasını engelleyen daha önemli unsur Bölgeler Komitesi'nin tamamen özerk bir kurum olması yerine belli alanlarda Ekonomik ve Sosyal Komite (ESC) ile birlikte hareket etme zorunluluğudur. Bölgeler Komitesi'nin kuruluşundan önce AB'nin bölgesel politikalarının bir uzantısı olarak istişari konumda ihdas edilmiş olan Ekonomik ve Sosyal Komite vardı (Farrows & McCarthy, 1997: 30; Van Der Knaap, 1994: 96). Maastricht Antlaşmasıyla iki örgütün ortak idari çatı altında faaliyet yürütmesi kararlaştırıldı ki bu Bölgeler

Komitesi'nin kendi özgün yapısını geliştirmesini engelledi. Fakat zamanla Ekonomik ve Sosyal Komite'nin Bölgeler Komitesi'nin beklenen hedefler doğrultusunda çalışmalarını yavaşlattığı ve iki kurumun aynı çatı altında uyumlu olarak çalışmasının oldukça zor olduğu görüldü, çünkü ana tercihlerde anlaşmazlıklar vardı. Bunun sonucunda Bölgeler Komitesi'nin hareket alanını genişleterek kendi özgünleşmesi yolunda ilk adım atılarak iki birimin zaten yetersiz olan aynı idari altyapıyı kullanma (Jeffery, 1995: 248) zorunluluğu gevşetilerek Komite' nin kendi sekreteryasına, kendi yayın ve araştırma birimlerine sahip olması konusunda uzlaşıldı.

Bu adımlar Bölgeler Komitesi açısından ilerleme olarak kabul edilebilirdi ancak Bölgeler Komitesin'den beklenen yapısal değişiklikleri gerçekleştirmek için yeterli değildi. Çünkü Bölgeler Komitesi basım, tercüme ve güvenlik gibi daha teknik konularda ESC ile kaynakları paylaşması gerekiyordu ve bu Bölgeler Komitesi' nin özgünleşmesi yönünde bir engeldi. Bu konuda daha ileri ve ikinci adım ise 1995'de bütçenin küçük bir kısmının Bölgeler Komitesi ve ESC ortak faaliyetleri için ayrılırken büyük kısmının özgün faaliyetler için tahsis edilmesi konusunda uzlaşılarak atıldı. Avrupa Konseyi bütçenin tasnifini kabul etti fakat büyük kısmın ortak faaliyetler için küçük kısmın özgün faaliyetlere ayrılması yönünde karar verdi. Bu karara göre Bölgeler Komitesi için istenen 26.4 milyon Euro 16 milyon Ecuya düşürülürken ortak faaliyetler için istenen 38 milyon Euro 58 milyon Ecuya çıkarılmıştır. Ama Bölgeler Komitesi'nin bütçesi artmıştır, çünkü ESC'nin 1993'de 56 milyon olan bütçesi 1995'de ESC ve Bölgeler Komitesi ortak bütçesi 100 milyon Euroya çıkmıştır. Fakat arttırılan bütçenin hangi alanlarda kullanıldığı sıkı bir şekilde denetim altında tutulmuştur. Bölgeler Komitesi bölgelerin beklentilerini karşılayabilmesi için artık ESC'nin gölgesinden kurtularak kendi özerk yapısına kavuşması ve yeterliliğini göstermesi gerekmektedir bu özerklik sadece mali konular ile sınırlandırılmamalıdır. Özellikle Bölgeler Komitesi'nin faaliyetleriyle iki kurum arasında fiili ayrılma zaten gerçekleşmiştir ve ileri bir adım olarak fiili duruma uygun yasal çerçevenin kabul edilmesi gerekmektedir (Christiansen, 1996: 113).

Bölgeler Komitesi'nin Ekonomik ve Sosyal Komite ile aynı idari çatı altından bulunmaktan kaynaklanan sınırlamalardan kurtulmasına rağmen Bölgeler Komitesi'nin örgütlenme yapısı, adaylık ve temsilci seçimi yöntemlerindeki karmaşa ve kurumiçi

ayrım noktaları ve mali kaynakları yakından incelendiğinde Bölgeler Komitesi'nin ulus devletlerin başrolünü bölgeler ile paylaşması anlamına gelen Bölgeler Avrupası fikrinin nüvesi olabileceğini düşünmenin yanlış olabileceği görülebilir (Van Der Knaap, 1994: 96). Bölgeler Komitesi'nin kuruluşu sırasındaki anlaşmazlıklar, bölgesel yapıların sınırlarının net olmaması sebebiyle yönetim mekanizmasına verimlilik bakımından katkısı olamayacağı savunuldu. Bu tez genellikle bölgeselleşme karşıtları tarafından gereğinden fazla vurgulanmasına rağmen asılsız değildi. Çünkü sonraki dönemde çok derinleşmemesine rağmen Bölgeler Komitesi içinde belli ayrım noktaları barındırıyordu ve bunların tamamen ortadan kaldırılması söz konusu değildi. Bölgeler Komitesi'nin bölgeselleşme yönünde kırılma noktası olmaması sadece kendi iç zaaflarından kaynaklanmıyordu. Daha başlangıçtan itibaren muhalif bir kesim oluşmuştur ki bunlar Bölgeler Komitesini etkisizleştirmek veya etkisini azaltmak için çalışmışlardır. Bunlara göre Bölgeler Komitesi sadece gereksiz müzakerelerin yapılacağı bir platform olacaktı ve sadece karar verme süreçlerini uzatacak hatta parçalanmışlık yaratmaktan başka bir işe yaramayacaktı. Bu kanaat özellikle üniter yönetim yapısına sahip üye ülkelerden taraftar bulmaktaydı çünkü Bölgeler Komitesi üye ülkelerin idari yapılarında istekli olmadıkları kurumsal düzenlemeler yapmalarını gerektirmekteydi (Christiansen, 1996: 97).

Bölgeler Komitesi'nin Ekonomik ve Sosyal Komite ile aynı çatı altında olsa bile ihdas edilmesi ve içindeki ayrışma noktaları, iç zaafaları ve muhalif grupların kararlı çabalarına rağmen önemliydi. Çünkü bireysel olarak bölgelerin ve Avrupa Bölgeler Meclisi (AER) ile Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Danışma Konseyi gibi bölgesel yapılanmaların AB mekanizmasında doğrudan temsil hakkı yönündeki çalışmaların sonucu olarak elde edilmiş bir kazanım olarak görülebilirdi (Van Der Knaap, 1994: 96). Ayrıca tüm zaafalarına rağmen Bölgeler Komitesi kurulduktan kısa bir süre sonra kendi gündemini oluşturmaya başlamıştır. 1996' da özel bir komisyon oluşturulmuş ve Jordi Pujol rapörtör olarak atanmıştır. Komisyonun hazırladığı raporla bölgesel yönetimlerin AB düzleminde daha etkin olabilmesi için yapılması gereken açılımlar önerilmekte ve bölgelerin AB mekanizmasına daha güçlü katılımı için üç noktaya özellikle vurgu yapılmaktaydı; yerindenlik ilkesinin değişen şartlara göre yeniden yorumlanması, bölgelerin Avrupa mahkemesine ulaşma hakkı ve bölgelere kendi kurumsal yapılarını güçlendirmeleri için imkan sağlanması (Farrows & McCarthy, 1997: 31. Ayrıca daha

önceden belirlenen alanlara ilaveten mesleki eğitim, çevre koruma, tarım, ulaşım ve sosyal politikalarla ilgili konularda Bölgeler Komitesi'ne danışılmasının zorunluluk haline getirilmesinin gerekliliği vurgulanmıştır. 1996'daki hükümetlerarası konferansta bu rapordaki önerilerle uyumlu olarak Bölgeler Komitesi ile diğer kurumlar arasında ortak karar verme mekanizmalarının oluşturulması eğilimi belirmiş olmasına rağmen raporun önerdiği gibi Bölgeler Komitesi'nin AB sistemi içinde kurumsal olarak güçlendirilmesi yönünde ciddi adımlar atılmamıştır. Bölgeler Komitesi 1997'de Amsterdam' daki Hükümetlerarası Konferans Zirvesinden önce yine AB düzleminde yerel ve bölgesel yönetim kademelerinin artan önemini vurgulayan ' *Avrupa' nın Temelleri: Şehirler ve Bölgeler*' isimli bir rapor sunmuştur. Bavyera başbakanı ve Oporto belediye başkanı tarafından hazırlanan raporda AB anlaşmaları yeniden gözden geçirilerek bölgelerin konumlarının güçlendirilmesini sağlayacak önerilerde bulunulmuştur. 1997 Amsterdam Anlaşması' da Bölgeler Komitesi ortak karar verme süreçlerine dahil edilmesine imkan verecek düzenlemeler yapılmamış sadece Bölgeler Komitesi'nin müzakere süreçlerinde güçlü lobicilik yapmasına imkan veren düzenlemeler yapılmıştır (Wagstaff, 1999: 189). Bölgeler Komitesi'nin kurumsal yetkilerinin genişleyebilmesi için üye ülkelerin bireysel destekleri gerekmektedir. Ayrıca Bölgeler Komitesi'nin genellikle lehinde olan AK bile henüz ne kadar söz sahibi olacağı belli olmayan bir kuruma Avrupa Mahkemesine başvurma hakkının verilmesi konusunda isteksiz davranmıştır. Özellikle bazı üye ülkeler AB'nin *sevilmeyen çocuğu* Bölgeler Komitesi'nin (Jeffery, 1995: 253) mahkemeye başvurma hakkının eski kurumlar aleyhinde kullanılabileceği bu hakkın verilmesi konusunda köklü tereddütler oluşturmuştur. Bölgeler Komitesi'nin oylama yetkilerinin genişletilmesinin oluşmuş temayülleri ve diğer kurumların kazanılmış haklarına zarar verebileceği isteksizliğin sebeplerinden olmuştur (Christiansen, 1996: 113).

2.4.Bölgeler Komitesi ve Demokrasi Açığı

Bütün olumsuzluklara rağmen Bölgeler Komitesi'nin kurulduğu yıllarda Komite'yi çok anlamlı kılan bir konjöntür vardı. Resmin tamamlanmasını kolaylaştıran bu parça 1990lardan itibaren AB gündeminde sıkça yer bulan demokrasi açığı konusuydu. Demokrasi açığı ile AB mekanizmalarında temsil hakkına sadece merkezi devletlerin sahip olması sebebiyle diğer aktörlerin karar verme süreçlerinde resmi roller

üstlenmekten çok gündem belirlenmesi sürecinde lobi yapılması rolünü üstlenmesi (Dehousse 1997: 257) ve temsilin eksik kalması anlatılmak isteniyordu. Yani AB' nin temsil yeterliliği tartışmalı hale geliyordu ve AB idari yapılarının kültürel farklılıkları da kapsayacak şekilde demokratik yanını güçlendirilmesini talep eden parlamenterlerden müteşekkil Avrupa Diyalogu gibi gruplar bile kurulmuştu (Hainsworth, 1993: 212). Bölgeler Komitesi'nin kurulması ile AB ulusaltı yapıları mekanizmaya daha çok dahil ederek daha geniş kesimlere ulaşma ve bireyleri temsil etme yeterliliğine sahip olduğunu göstererek temsil meşruiyetini tartışma konusu olmaktan çıkarma fırsatını yakalamıştı. Bölgeler Komitesi ulusaltı yönetim kademelerinin ortak meselelerinin gündeme getirilmesi için bir platform sağladığı için meşruiyetin güçlenmesine katkıda bulunmuştur (Kennedy, 1997: 1).

Temsil kapasitesi bakımından AP ile kıyaslanan Bölgeler Komitesi ile AB gündemini meşgul eden konular yerel ve bölgesel yönetim kademelerinde konuşularak AB'nin temsil kabiliyetine güç katarak AB meşruiyetini güçlendirdiği genel kabul görmektedir. (Hönnige & Kaiser, 2003: 1) . AB demokratik meşruiyet konusundaki eksikleri Bölgeler Komitesi'nin konumunu daha da güçlendirmesini gerektirmektedir ama kurumsal yapı bu noktada fazla ilerlemeğe müsaade etmemektedir. Mesela başlangıçta Bölgeler Komitesi'ne açık destek verirken zamanla Bölgeler Komitesi'nin faaliyet alanlarının genişlemesiyle kendisinin yürütmekte olduğu bazı rolleri üstlenmesinden tedirgin olan AP, Bölgeler Komitesi'ni kendisine rakip olarak görmeğe başlamış ve güçlenmesinden rahatsızlığını saklamamaya başlamıştır. Bölgeler Komitesi'ni sadece belli konularda tavsiyelerde bulunan somut bir yapı olarak görmek yerine 1990'larda AB bağlamında tartışılan demokrasi açığı ile bağlantıları gözönünde bulundurularak değerlendirildiğinde Bölgeler Komitesi'nin kurumsal zayıflığına rağmen oldukça güçlü sembolik bir öneme sahip olduğu görülecektir (Christiansen,1996: 114).

Bölgeler Komitesi'nin AB'nin eksik temsil ve demokrasi açığı konularındaki zaaflarını temsil kapasitesini arttırarak gidermesine katkıda bulunabilmesi bağlamdaki rolü çok önemsenmektedir ve bu Bölgeler Komitesi'nin birinci oturumunda Delors'un yaptığı konuşmada çok belirgindir;

“Bölgeler Komitesinin görevi AB demokratik meşruiyetini geliştirmekten daha az değildir. Bu yüzden bu komite çok önemlidir. Aradaki çelişkileri gidermek bu

komitenin görevleri arasındadır. Sizin katılımlarınız ile AB ve yerel ve bölgesel yönetimler arasındaki uçurumlar kapatılacak ve AB bölgesel gerçeklikler ile yüzleşecektir. Bölgesel endişe ve meseleler sizlerin aracılığı ile AB düzlemine taşınacaktır. Olayın diğer boyutu ise sizlerin AB politikalarını yerel ve bölgesel bağlamda anlatmanız olacaktır'' (Christiansen, 1996: 108).

Bölgeler Komitesinin Delors'un konuşmasında dile getirilen rolü yerine getirilebilmesi için yani AB kurumları ile bireyleri yakınlaştırabilmesi için (Kennedy, 1997: 2) kurumsal önemi ile sembolik önemi arasındaki uçurumun kapatılması ve bu önemin gerektirdiği yapılar ve yetkiler ile teçhiz edilmesi gerekmektedir. Hatta Avrupa Diyalogu grubu sözcüsü David Martin bu doğrultuda istenen noktaya varılması için AP'nin yerel ve bölgesel temsilcilerden oluşan ikinci bir kanadının kurulmasının gerekliliğini vurgulamıştır (Hainsworth, 1993: 212). Bu öneri günümüz için oldukça radikal bir aşamaya işaret etmektedir. Ama en azından Bölgeler Komitesi temsilcilerinin müzakere süreçlerine şeffaflık içinde ve belli kurumsal yapılar dahilinde etkin olarak katılabilmeleri gerekmektedir. Oysa Bölgeler Komitesi'nde üyelerin karar verme süreçlerindeki rolü istişari mahiyettedir ve bu yapıda Bölgeler Komitesi'nin belli konularda fikirlerinin sorulması zorunlu olduğu için öneri istenmesine rağmen bu tekliflerin kabul edilmesi kurumsal gereklilik olmadığı için tekliflerin kabulü komitenin ikna etme kapasitesi ve uzmanlığına bağlıdır. Komite'den onlarca kanaat istenmiştir, fakat Komite'nin uzmanlığı ve fikirlerinin yeterliliği tartışma konusu yapılarak kararların alınmasında göz önünde bulundurulmamıştır. Bölgeselleşme taraftarlarına göre bu durum gerçek bir katılım olmaktan çok *teknokratik süreçlere müzakere sosu katmak* anlamına gelmektedir (Christiansen, 1996: 108) ve demokrasi açığının giderilmesi yönünde istenen katkının sağlanması zordur.

Bölgeselleşme taraflarının bu tezini güçlendiren bir diğer nokta ise Bölgeler Komitesi için temsilci sayısının belirlenmesinin bile bölge bazında değil ülke bazında yapılmasıdır. Dolayısıyla Bölgeler Komitesi içindeki ayırım hatlarından bahsedildiğinde dikkat edilmesi gerekli husus bu farklılıkların bizzat bölgelerin kendilerine ait olmaktan çok hala devletlere ait farklılıklar olma özelliğini taşımasıdır. Çünkü bölgesel yönetimler hala kendine özgün mali ve idari yapılara sahip olmaktan çok içinde buldukları merkezi yönetimin özellikleri ile mücehhezdirler ve Bölgeler Komitesi'nin

bölgeler üzerine kurulduğunun iddia edilmesine rağmen hala bölgesel bir yapıdan çok merkezi yönetimlerin özelliklerini taşıyan hükümetler arası bir yapı olduğunu kabul edilmesi gerekmektedir (Wagstaff, 1999: 189). Bölgesel yönetimler için çok ileri bir aşama olan Maastricht Anlaşması'nda bölgesel yönetimlere üyelik bölge temelinde değil ülke temelinde düşünülmüştür ve Bölgeler Komitesi'nin bölge temelinden çok ülke temelinde işlediğinin en açık ispatı aralarında bölgesel kalkınma, kentsel planlama ve toprak planlama gibi bölgesel temelleri olan 8 ana ve 4 alt komisyondan oluşan 12 komisyonun üyeliklerinin ülke ekseninde paylaştırılmış olmasıdır (Jeffery, 1995: 248). Bölgeler Komitesi üye seçimine ilaveten iç yapılanması ve çalışmaları hala devlet bazında yürütülmektedir ki bu durumda demokrasi açığından kaynaklanan rahatsızlıkların giderilmesi güçlü ihtimal olarak görülmemelidir.

Bölgeler Komitesinin demokrasi açığının kapatılması yönündeki rolünden bahsedilirken temkinli olunması gerekmektedir çünkü sembolik olarak Bölgeler Komitesi'ne çok ehemmiyet atfedilmesine rağmen kurumsal yapısı buna eşlik edememektedir ve bölgeselleşme taraftarları bu ikilemli konuma işaret ederek sembolik gelişmelere somut yapıların eşlik etmesi gerektiğini öne sürmektedirler. Bölgeler Komitesi'nin sembolik önemine denk kurumsal bir öneme kavuşması için Avrupa Konseyi'nin karşısında aktif olmayan konumundan dolayı *uyuyan güzel* olarak da adlandırılan Avrupa Parlamentosu'nun konumunun güçlenmesiyle de bağlantılıdır (Van Der Knaap, 1994: 96). Çünkü Konsey seçimle işbaşına gelmiş AP karşısında devlet merkezli yapıyı temsil etmektedir. AB yapısı ile ilgili bütün asli kararların alındığı nihai kurum olan (Thielemann, 2002: 47) ve bir zamanlar sadece hükümet temsilcilerinin katılabildiği için AB' nin devlet merkezli yapısının en belirgin olduğu kurum olan Konsey toplantılarına artık bölgesel yönetim temsilcilerinin de katılabilmesi (Tatham, 2008: 499) AB nin devlet merkezli yapısının değiştiğini ve demokratik kapasitesinin geliştiğini gösteren önemli bir işarettir.

AB kurumları içinde demokratik boyutun güçlenmesi için ileri adımların atılması konusunda istekliliği en belirgin olan kurumun AK olduğu söylenebilir. AK'nun bu yöndeki tercihi Bölgeler Komitesi ile olan ilişkilerinde çok belirgindir. Bölgeler Komitesi'ne kuruluş süreci dahil olmak üzere hemen bütün süreçlerde en yakın duran ve bütün kritik durumlarda açık destek veren AB kurumu AK dur. Maastricht

Anlaşması'ndan sonra AK' nun başına bölgesel yönetimlerle istişare ederek çalışma anlayışına sahip bir gelenekten gelmiş olan Alman temsilci Monika Wulff-Matthies gelmesiyle Bölgeler Komitesi' ne yönelik tavrı daha işbirlikçi bir boyut kazanmıştır (Bullmann, 1996: 15). AK ile Bölgeler Komitesi arasındaki bu yakın ilişki çoğunlukla AK'nun bölgesel yönetimlere daha yakın olduğu ve merkezi devletin yetki alanlarının daraltılması sürecinde aralarında kalıcı bir ittifak olduğuna bir kanaat doğurmuştur. Böyle bir ittifak olmasa bile iki kurum arasındaki iletişim kanallarının açık olduğu ve iyi işlediği aşikardır. Çünkü pek çok konuda resmi yetkisi olmayan Bölgeler Komitesi tezlerini AK yoluyla gündeme getirirken AK da pek çok konuda Bölgeler Komitesi'nin bilgi birikimi ve sağladığı verilerden faydalanmaktadır (Tatham, 2008: 503).

Bölgeselleşme taraftarları AB'ye demokrasi açığı konusunda yöneltilen eleştirileri de argümanlarının bir parçası haline getirerek bölgesel temsilcilerin AB karar verme süreçlerine daha etkin olarak katılımları gibi somut adımlar atılmasını istemektedirler. Bunlara göre bölgesel temsilcilerin daha etkin katılımları karar verme süreçlerini teknokratik ve şeffaf olmayan bir yapıdan müzakereci ve istişari yapıya dönüştürerek hem yönetim verimliliğini arttıracak hem de demokrasi açığı yönündeki eksiklerin giderilmesi yönünde adım atılmış olacaktır (Kennedy, 1997: 1).

2.5.Bölgeler Komitesi ve Bölgesel Yönetimlerin Değişen Konumu

Bölgeler Komitesi sadece AB mekanizmasının işlemesine olumlu katkıda bulunmamış ayrıca AB düzleminde temsil hakkına kavuşan bölgesel yönetimlerin ülkelerindeki konumunu da güçlendirmiştir. Bölgeler Komitesi'nin AB düzlemindeki zayıf konumu bir eksiklik olarak görülebilir, ama AB'deki kurumsal zayıflıklarına rağmen bu katılımları bölgesel yönetimlerin kendi ülkelerinde ellerini merkezi yönetime karşı güçlendirmiştir. Bölgeler Komitesi ile bölge kademesinin AB mekanizmasına katılması ile bölgelerin çok ciddi problemleri çözülemediği olsa bile bölge yönetim kademesi olarak kabul edilmiş ve aslında merkezi yönetimlere bağlı bölgesel yönetimler en azından Brüksel bazında serbesti sahibi ayrı bir yönetim kademesi olduğunu göstermiş oldu (Harvie, 1994: 1).

Ayrıca Bölgeler Komitesi'nin kuruluşu ile bölgesel yönetimlerin 1980'lerin ortalarından beri bölgesel yönetimlerin çoğunlukla resmi olmayan zeminlerde bazen de zayıf istişari yapılar aracılığıyla yürüttüğü lobi çalışmalarına daha sağlam kurumsal bir zemin

sağlanarak ileri adımların atılması için önemli bir fırsat yakalanmıştır (Moore, 2008: 520). Yani Bölgeler Komitesi'nin çalışmaya başlaması ile bölgesel yönetimler bir yandan AB yapıları içinde daha etkin konum edinmek için uğraşırken diğer yandan merkezi yönetim ile tartışmalı konularda Brüksel'i çözüm için bir zemin olarak kullanmaya başlamışlar ve sıkça bu yola başvurarak merkezi yönetimleri bazı konularda bölgesel yönetimlere taviz vererek uzlaşma yolunu seçmek zorunda bırakmışlardır. Bu yüzden bölgeler için tartışmalı konularda Brüksel'e gitmek merkezi yönetimin katı gücünü aşındırma ve bölgesel yönetimlerin kendini ispat etme mekanizmasına dönüştüğü için Bölgeler Komitesi AB mekanizması içinde yer almaktan tüm kısıtlamalara rağmen hoşnutturlar. Bölgeler Komitesi aracılığıyla bölgesel yönetimlerin sadece merkezi yönetimlere karşı konumları güçlenmemiştir. Bölgeler Komitesi'nin kurumsal temellerinin zayıflığına ve kalıcı bir nüfuza kavuşamamasına rağmen AB kurumsal yapısı içinde yer alarak AB düzleminde de artan güçlerini göstermiş ve etkili çalışmalarla çok daha sağlam konum edinebileceklerinin farkına varmışlardır (Farrows & McCarthy, 1997: 24).

Bölgeler Komitesi ile sadece mevcut bölgesel yönetimlerin konumu güçlenmemiş ayrıca Komite'nin gittikçe güçlenen konumu ve etkili çalışmaları İngiltere gibi bölgesel kademenin olmadığı üniter yapılı üye ülkeleri bile bu yönde ilerleme konusunda teşvik edici olmuştur. Aslında gerçekte olmayan fakat bürokratların harita üzerinde belirlediği bölgelerden müteşekkil Kuzeybatı Bölgeleri Derneği ve Kuzeybatı Bölgeler Derneği gibi oluşumlar ortaya çıkmaya başlamıştır (Loughlin, 1996: 157). İngiltere' de klasik üniter yapıların özellikle ekonomik düzlemde ortaya çıkan ihtiyaçları karşılamada yetersiz kaldığı ve dönemin karmaşık ihtiyaçları karşılamak için daha esnek ve çeşitli yapılara ihtiyaç duyulduğu yönündeki gittikçe güçlenen taleplerde Bölgeler Komitesi'nin çalışmalarının etkisi olduğu kabul edilmelidir (Hainsworth, 1993: 212-215).

Bölgeler Komitesi'nin AB karar verme süreçlerindeki kurumsal rolü küçük olmasına rağmen Bölgesel yönetimlerin AB içindeki kurumsal konumlarını güçlendirmesi anlamında başlangıç noktası oluşturması itibariyle oldukça önemlidir. Böyle bir yapının AB sistemi içindeki varlığı bile devlet merkezli bir kurum olarak inşa edilen AB'de bir dönüm noktasına işaret etmektedir. Çünkü bölgesel yönetimlerin AB mekanizmasında

resmi katılımcı konumuna yükselmesiyle artık devletin AB karar verme süreçlerindeki tek meşru aktör olma dönemi kapandığı gibi ülke dahilinde merkezi yönetimlerin düzenleyici rolleri sınırlandırılmaya başlanmıştır (Matthias, 2002: 219). Bölgeler Komitesi AB'nin devlet merkezli anlayışından bir kopmayı gösterdiği gibi bölgeler arasında bilgi ve tecrübe paylaşımını sağlayarak yeni işbirliği imkânları sunarak bölgesel yönetimlerin ortak problemlerinin çözümü için bir zemin sağlamıştır. Bu ortak zeminde bölgeler birbirlerinin uzmanlıklarından faydalanarak benzer sorunlar için ortak çözüm üretme fırsatını yakalamışlardır. Bölgeler Komitesi'nin yedi komisyonundan üç komisyon ve alt komisyonda temsilci bulunduran ve 1994 - 1998 yılları arasında yaklaşık yetmiş tasarı sunan ve sunduğu tasarıların çok büyük bir kısmı kabul edilen Bask gibi güçlü bölgesel yönetimler çalışmalara dinamizm katmıştır. Bölgeselleşme konusunda derin tecrübeleri olan ve ileri noktada bulunan güçlü bölgelerin tecrübelerini diğer bölgeler ile paylaşarak kısa geçmişi olan bölgelerin perspektiflerini genişleterek sağlam adımlar atmalarına katkıda bulunmuştur (Bourne, 2003: 281). Bu ortak faaliyetler ve ortak yönelimler bölgesel yönetimlerin daha güçlenmelerinin önünü açan ortak kimlik oluşturmaları sürecine çok önemli katkıda bulunmuştur.

Bölgeler Komitesi dahilindeki çalışmalar sonucunda bölgesel yönetimler konumlarını zayıflatan ayırım noktalarını uzlaşarak aşmak yönünde oldukça kayda değer ilerleme kaydetmişlerdir. Bölgeler Komitesi güçlü olmayan konumların ve başta Avrupa Konseyi olmak üzere diğer kurumların kendilerine yönelik tedirginliklerinin farkındaydı. AB dahilinde yönetime birşeyler katmak yolundaki yapıcı çabaları doğrultusunda Komite içinde uzlaşılması zor farklı görüşler olmasına rağmen bu konuları Komite dışına taşıyarak AB'nin genel problemleri haline getirmemek ve işleyişi yavaşlatmamak konusunda olgun tavırlar sergilemiştir ki aldıkları kararların %66'sının oybirliği ile % 20'sinin % 75 ve üstü oy çokluğu ile alınmış olması bu konuda oldukça başarılı olduklarının bir işareti olarak kabul edilebilir (Hönnige & Kaiser, 2003: 3). Bölgeler Komitesi'nin uzlaşma yönündeki bu olgun tavır geniş kesimlerin takdirini kazanarak Bölgeler Komitesi ve doğal olarak bölgesel yönetimler üzerindeki tedirginliklerin giderilmesine katkıda bulunmuş ve konumlarını güçlendirmiştir.

Bir kurumun konumunun güçlü olup olmadığı karar verme ve uygulama süreçlerindeki etkinliğe bakılarak değerlendirilir (Braun, 2000: 19). Oysa Bölgeler Komitesi'nin güçlenen konumundan bahsedildiğinde bunun kurumsal boyutları olan ilerlemelerden çok Bölgeler Komitesi'nin yaptığı olumlu ve başarılı çalışmalar sonucunda arttırdığı itibar ve kendisine yönelik hasmane tutumun azalması anlaşılmalıdır, çünkü Bölgeler Komitesi'nin karar verme süreçlerindeki rolü asli değildir. Yani AK ve AP'nin Bölgeler Komitesi'nin kararlarını göz önünde bulundurma zorunluluğu yoktur hatta bu kararları niçin dikkate almadığına dair açıklama bile yapılmamaktadır ve Bölgeler Komitesi en azından kendi tavsiye kararlarının nihai karar verilirken niçin göz önünde bulundurulmadığına dair resmi açıklama yapılmasını talep etmektedir (Jeffery, 1995: 255). Bu noktada resmi anlamda bir ilerleme olmamasına rağmen Farrows ve McCarthy'e göre diğer AB kurumları Bölgeler Komitesi kararlarına gittikçe artan derecede önem vermeğe başlamıştır ve bu Bölgeler Komitesi raporlarına da yansımıştır (Farrows & McCarthy, 1997: 40).

Bölgeler Komitesi şüphesiz bölgesel yönetimlerin konumlarını güçlendirmelerine katkıda bulunmuştur. Bölgesel yönetimlerin konumların güçlenmesinde Bölgeler Komitesi'nin kuruluşu sonrasındaki diğer adım ise Maastricht Anlaşmasının bölgesel yönetim bakanlarının ülkelerini temsil edebileceği yönündeki 203 (146) üncü maddesi olmuştur. Tek Avrupa Senedi ve Maastricht Antlaşması'ndan sonra AB politikaları uygulamaya geçtikçe bölgesel yönetimler AB'nin artan yetkilerinin merkezi yönetimler kadar bölgesel yönetimlerin yetkilerini kısıtladığının görülmesiyle bölgesel yönetimler Brüksel'de daha güçlü temsil edilmenin gerekliliğini fark etmişlerdir. Merkezi yönetimlere ait olan yetkilerin AB'ye geçmesiyle önceleri bölgesel yönetimlerin hareket alanı genişlemiş, fakat zamanla AB bölgesel yönetimler standartlarını kurumsallaştırtıkça bu yetkiler bölgesel yönetimlerden AB'ye geçmeye başlamıştır. AB'nin devlet merkezli yapısı içerisinde devletler kaybettikleri yetkilerini AB ile yaptıkları müzakereler sonucunda farklı şekillerde telafi edebilirken bölgesel yönetimler karar verme süreçlerine katılamadıkları için kayıplarını telafi edemiyorlardı.

Bölgesel yönetimler bu dengesizliğin Avrupa Konseyin'de oy verme yetkisinin sadece merkezi hükümetlere verilmiş olmasından kaynaklandığını ve en azından bölgeleri ilgilendiren konularda kendilerine de karar verme süreçlerine katılma hakkı verilmesini

talep etmeye başlamışlardır. Bölgesel yönetimlere şartlı ve sınırlı da olsa AB Bakanlar Konseyin’de temsil hakkının verilmesi bu yönde ileri bir adımdı.

Bu düzenlemeyle bölgesel temsilcilere Avrupa Konseyin’de ve Konsey’in çalışma gruplarında belli konularda söz sahibi oldukları gibi sınırlı oy verme hakkı verilmişti (Van Der Knaap, 1994: 96). Bu madde bu hakkı merkezi yönetimlerin inisiyatifi dışında bütün bölgesel yönetimlere vermiş olsaydı gerçekten dönüm noktası denecek kadar önemli bir adım olabilirdi. Ama bunun yerine maddenin içinin doldurulması üye ülkelere bırakılmıştı ki merkeziyetçiliğin güçlü olduğu ülkelerde bunun hayata geçirilme şansı yok denecek kadar azdı. Ayrıca bölgesel temsilciler Avrupa Konseyi toplantılarına kendi bölgelerinin çıkarlarını temsil etmek amacıyla değil, ülkelerinin temsilcisi olarak katılabilirlerdi. Bütün bu sınırlamalara rağmen bu düzenlemeyle çok önemli bir aşamanın kapısı aralanmıştı ve imkandan 2004’e kadar ilk önce Belçika bölgeleri olmak üzere, Almanya landerları, Avusturya landerları ile İngiltere’ den İskoç ve Gal temsilcileri faydalanmıştır. Bölgesel yönetimlerin oldukça güçlü olduğu İspanya’ da bu yöndeki talepler önü zorlukla kesilebilmekte ve diğer üye ülkelerde de bu yöndeki talepler güçlenmektedir. Ama bölgesel yönetim temsilcilerinin AK konseyine katılma hakkının 1996’da verilmesiyle bölgesel yönetimlerin konumu üst bir noktaya çıkmıştır ama bundan sonra kaydadeğer herhangi somut bir ilerleme olmamıştır (Moore, 2008: 532).

AB bölgesel yönetim standartları oluşukça merkezi yönetimlere ait olan yetkiler AB’ye geçmeye başlamıştır. Ama tüm değişimlere rağmen AB hala devlet ekseninde çalışan bir yapıya sahipti ve devletler kaybettikleri yetkilerini AB ile yaptıkları müzakereler sonucunda farklı şekillerde telafi edebilerken bölgesel yönetimler karar verme süreçlerine katılmadıkları için kayıplarını telafi edemiyorlardı. Bölgesel yönetimlerin bu dezavatajlı durumlarını telafi etmek için yerel ve bölgesel yönetim kademeleri temelinde oluşturulmuş AP ikinci kademesinin kuruluşu gibi radikal öneriler yapılmışsa da (Hainsworth, 1993: 212) bu konuda herhangi kurumsal bir ilerleme sağlanamamıştır. Bu noktada kurumsal bir kazanım elde edemeyen bölgesel yönetimler AB’ye geçen yetkileri karşılığında AB dahilinde daha fazla inisiyatif kullanabilmek için bundan sonraki süreçlerde yetkinin vatandaşa en yakın kademeye ait olduğunu

vurgulayan yerinden yönetim ilkesini ön plana çıkarmaya başlamışlardır (Wincott, 1996: 403).

2.5.Bölgeler Komitesi Sonrasında Yerinden Yönetim Anlayışı

Kökleri Katolik cemaatçilik anlayışında yatan ve üniter devletlerde yönetimin merkeziyetçi anlayışını esnetmek yönünde bir adım olan yerinden yönetim herhangi bir yetkinin yerine getirilmesi esnasında konuya müdahil en yakın ve en alt yönetim kademesinin yetkiyi kullanması anlamındadır ve amacı yetkilerin verimlilik esasına göre yönetim kademeleri arasında paylaştırılmasıdır (Keating, 1995: 12). Daha önce bölgesel yönetimlerin AB yönetim süreçlerine en sağlam ve kalıcı şekilde katılımının önünü açan ortaklık ilkesi yerinden yönetim anlayışı üzerine kurulmuştu ve Bölgeler Komitesi yetki alanları ve faaliyetlerini yerinden yönetim ilkesi etrafında şekillendirerek güçlenebileceğinin farkındaydı ve bundan sonra Bölgeler Avrupası gibi radikal önerilerde dahil tüm ileri adımlar yerinden yönetim ilkesi temelinde atılmıştır (Hepburn, 2008: 538).

Yerinden yönetim ilkesi Maastricht Antlaşmasının 5 maddesinde yer almış ve Birliğin faaliyet alanlarının verimlilik esasıyla belirlenmesini kabul etmiştir, yani bir faaliyet AB veya üye ülkelerden hangisi tarafından verimlilikle yerine getiriliyorsa onun yetkisi dahilinde yer alır. Bu şekliyle yerinden yönetim başlangıçta merkezi yönetimleri AB'nin artan yetkilerine karşı bir koruma ilkesi olarak tasarlanmış olmasına rağmen uzun dönemde yerel ve bölgesel yönetimlere yetki devrini sağlayan bir araç olarak işlemiştir. Zamanla yerindenlik merkezileşme temayülünün anti tezi olarak görülmeye başlanmış ve üye ülkelerin merkeziyetçi yapılarını zayıflatmak için bir yöntem olarak kullanılmıştır. Yapısal fonların dağıtılmasında bölgesel yönetimlerin elini güçlendiren ortaklık ilkesi yerinden yönetim anlayışı üzerine inşa edilmişti (Bailey & de Propriis, 2002: 305). Bu yüzden yerinden yönetime anlayışı üzerinden büyük beklentilere girilmiş olmasına rağmen bölgesel yönetimler yerinden yönetim ilkesiyle umduğu kadar yetki kazanamamıştır ama bölgesel yönetimler bir kademe olarak AB mekanizmasına girmiş ve yerel aidiyetler için bir temel oluşturmuştur (Wagstaff, 1999: 4). Gelecekte AB'nin nasıl şekilleneceğine dair hazırlanan 2001 Laeken Deklarasyonu yerinden yönetim ve bölgesel yönetimlerin AB gündemindeki önemini kaybetmeyeceğini göstermiştir. AB'nin geleceğinin konuşulduğu bölümde bölgesel yönetimlerin

yetkilerinin aşındırılmayacağına dair teminatlar konusu tartışılmış ve AB'nin bölgesel yönetimlerin yetki alanlarına girmesinin olumsuz sonuçlarından bahsedilmiştir (Bourne, 2003:280).

Avrupa Konseyi' nin Lizbon toplantısı yerinden yönetimin daha net ve kapsamlı bir tanımının yapılması için oldukça ileri bir aşamaya işaret etmektedir. Çünkü bu toplantıda AB müktesabatında yerinden yönetim ilkesi ile uyumlu olmayan maddelerin değiştirilmesi hatta feshedilmesi noktasına kadar getirilmiş olmakla beraber uygulamaya geçirilecek kesin kararlar alınması aşamasında aynı derecede ileri adımlar atılamamıştır. Daha sonra İngiltere'nin başkanlığı döneminde Birmingham'da yapılan toplantıda İngiltere'nin bölgesel yönetimler konusundaki malum tavrından dolayı ileri adımlar zaten çok beklenen bir şey değildi. Fakat diğer ülkelerden gelen eleştirileri hafifletmek için Danimarka ile paylaştıkları ortak duruşlarından biraz taviz vermeleri gerekti ki bu toplantıda yerinden yönetim konusunda beklenen ileri adımlar atılmasa bile yerinden yönetimin tanımının ve içeriğinin netleştirilmesi yönünde ilerlemeler kaydedilmiştir (Wincott,1996: 413).

Karar verme ve hizmet sunma işlemlerinin vatandaşa en yakın kademe tarafından sunulması anlamında kullanılan yerinden yönetim anlayışı ile farklı yönetim kademelerinin demokratik yapılara ulaşması için uygun mekanizmalar temin edebileceği düşünülmekteydi (MacCormick, 1997: 331). Dolayısıyla bir ulusüstü yönetim kademesi olan AB'nin kurumsal yapıları ve karar verme süreçlerinin demokratik temelleri yerinden yönetim ilkesi ekseninde güçlendirilebilirdi (Loughlin, 1996: 157). Yerinden yönetim ilkesinin başarılı bir şekilde uygulanabilmesi sürecinde kendisine atfedilen sembolik önemin farkında olan Bölgeler Komitesi yerinden yönetim ilkesi ekseninde merkezi yönetimler ve AB kurumları karşısında sağlam bir yer edinmeye çalışmaktadır. Bu doğrultuda Bölgeler Komitesi yerinden yönetim ilkesi gereği olarak bazı yetkileri kullanmayı talep ettiği gibi bu ilkenin ihlallere karşı koruyucusu rolünü üstlenmek istemektedir, çünkü eğer bu rol kendisine verilirse AB ve AK gibi yerleşik AB kurumları karşısında çok sağlam bir yer edineceğinin farkındadır. Yerinden yönetim ilkesi çerçevesinde hareket alanlarını genişletebileceklerini fark eden özellikle Alman landerları yetki arttırımını genellikle yerinden yönetim anlayışı temelinde dile getirmekte ve AB merkezileşme temayülünün önüne geçebilmek için

Bölgeler Komitesini yerinden yönetim anlayışının somut uzantısı olduğu noktasının önemini özellikle vurgulamaktadırlar (Farrows & McCarthy, 1997: 30).

Bölgeler Komitesi'nin konumu istişari olduğu için AK ve AP Komite'nin kararlarını dikkate almak zorunda değildir. Eğer Bölgeler Komitesi'ne yerinden yönetim ilkesinin koruyuculuğu rolü verilirse sınırlı da olsa AK üzerinde gözetleyici konumu kazanacağı için bunu AK'nu kendi talepleri yönünde etkilemek için kullanabileceğini düşünmektedir. Dolayısıyla yerinden yönetimin ilkesinin herhangi bir noktada resmi hamisi konumunu edinmeğe çalışmaktadır ve bu yönde en çok yerinden yönetim ilkesinden kaynaklanan yetkilerin kullanımına yönelik ihlallerin gerek Bölgeler Komitesi tarafından gerekse bizzat bölgesel yönetimlerin tarafından Avrupa Adalet Mahkemesine taşınmasında ve bölgesel yönetimlerin bireysel olarak başvurdukları yerinden yönetimle ilgili davaların temyiz hakkı sürecinde yetkili merci olma hakkını talep etmektedir (Bulmann, 1996: 15). Bölgeler Komitesi'ne göre 1996' da hazırlanan Pujol raporunda da yer alan bu taleplerin karşılanması gerekmektedir. çünkü AT Antlaşmasınının 173. maddesinin Bölgeler Komitesi' ne AP ve Avrupa Merkez Bankası gibi yetkilerini koruyabilmek için iptal süreçlerini başlatma hakkını zaten verdiğini, ancak bu haklar kısmına yerinden yönetim ilkesinin ihlali ve bölgesel yönetimlerin yetkilerinin kısıtlandığı durumların açıkça eklenerek genişletilmesini istiyorlardı (Jeffery, 1995: 251).

Bölgeler Komitesi yerinden yönetim ilkesinin vücut bulmuş hali olduğu iddiasında olduğu için bu ilke doğrultusundaki uygulamaların gözetimi konusunda resmi yetkili kurum olma yönündeki çabaları karşılık bulamamıştır. Başkanlığı döneminde AK ile Bölgeler Komitesi arasındaki tedirginliklerin giderilmesi için gayret gösteren ve Bölgeler Komitesi lehinde belli olumlu sonuçlar alan Wulf- Matthies bile bu konuya sıcak bakmamıştır. Bu noktada beklediği sonucu alamayan Bölgeler Komitesi yerinden yönetim ilkesinin uygulanması sürecinde gerekli görülen durumlarda Bölgeler Komitesi'nin AK ve Avrupa Konseyi'ni toplantıya çağırabilmesi gibi farklı taleplerde bulunmuştur. Ayrıca Avrupa Konseyi'ne yıllık olarak sunulan yerinden yönetim ilkesinin uygulanmasına yönelik raporun hazırlanmasında etkin rol verilmesi, AK'nun yıllık programının hazırlanmasında kendisine istişari rol verilmesi, AK raporlarının sunum aşamasına gelmeden müzakere süreçlerine iştirak etme hakkı gibi yerinden

yönetim ilkesi üzerine inşa ettiği değişik taleplerde bulunmuştur (Jeffery, 1995: 251). Bir yandan Bölgeler Komitesi oldukça ileri sayılabilecek taleplerde bulunurken diğer yandan İngiltere gibi üniter geleneğe sahip üye ülkeler yerinden yönetim ilkesini hala merkezi yönetimi ulusüstü kademelere karşı korumanın bir yolu olarak yorumlamayı tercih etmektedirler (Loughlin, 1996: 154).

Bölgeler Komitesi'nin AB karar verme süreçlerindeki kurumsal rolü diğer yerleşik kurumlarla kıyaslandığında üzerine yeni teoriler inşa edilecek kadar güçlü değildir. AB'nin bölgesel yönetimlerin koruyucusu olduğunu ve bölgesel yönetimlerin merkezi yönetimlerin yörüngesinin dışına çıktığının önüne sürülmesi, resmin tamamını göremeyen indirgemeci bir bakışın ürünü olduğu söylenebilir (Anderson, 1991: 445).

2.7. 1992 Edinburgh Toplantısı ve II. Delors Paketi

AB bölgesel yönetim politikalarının bir uzantısı olan fonlar 1990'larda artık sadece gelirlerin yeniden paylaşım aracı olarak görülmekten çok bölgelerin kendi kapasitelerini arttırmaları, bölgeler arasında işbirliğine ivme kazandırılması ve bölgesel yönetimlerin sistemin daha çok içine çekilmesi doğrultusunda kullanılması yönündeki temayüller güçlenmiştir (Sykes & Shaw, 2008: 55). 1990'larda yapısal fonların kaynakları ve tahsisi konusunda tartışmalı noktalar olmasına rağmen uyumlu ekonomik bütünlük amacıyla 1992 Edinburgh'taki Avrupa Konseyi toplantısında 19 milyar Euro olan yapısal fonlar bütçesinin 1999'da 30 milyar Euroya çıkarılmasına karar verilmiştir. Yapısal fonların nasıl dağıtılacağına dair 1988'de müktesabata giren ilkelerin devamlılığı kabul edilmiş ve her üye ülkenin alabileceği miktarın net olarak belirlenmesi ve teminat altına alınması istenmiştir ki bu doğrultuda 1993'de 7 yıllık fon bütçesi hazırlanmıştır (Sutcliffe, 2000: 291). Edinburgh'ta ayrıca uyum fonlarına 15 milyar Euro bütçe ayrılmış ve yıllık 1.5 milyar olan artışın 1999'da 2.6 milyar Euro'ya çıkarılması kararlaştırılmıştır. Bu fonların yarısından fazlasını İspanya'nın kullandığını belirtmek gerekir (%52-58). Bu fonlardan hangi kategorideki bölgelerin ne kadar faydalanabileceği kesinlik kazanmamıştır. Almanya 5 eski Doğu Alman landerın 1. kategoride yer almasını ve %13 fon tahsis edilmesini sıkı pazarlıklar sonucunda sağlamıştır. Hangi ülkenin fondan ne kadar faydalanabileceği ise 1993'de belirlenmiştir. Belirlenen tabloya göre %22.91 en büyük pay İspanya'ya giderken Lüksemburg %0.06 ile en küçük payı almıştır. İtalya'nın %17.08 olan payı azalarak %14.29'a düşerken

Almanya'nın payı %9.56 dan %14.12'ye çıkmıştır. Fransa'nın payı ise az da olsa artarak %9.38' den %9.65' e çıkmıştır (Allen, 2000: 253).

I.Delors paketiyle iki katına çıkarılan yapısal fonların kaynakları ve kullanılacağı alanlar üye ülkeler arasında tartışma konusuydu ve bu yüzden farklılıkları daha derinleştirmemek için bu anlaşmada detaylar üzerinde pek durulmamış ve belirgin olmayan noktaların kararlaştırılması Edinburgh Antlaşmasına kadar gündeme getirilmemiştir. Fakat 1988-93 yılları arasında yapısal fonlar iki katına çıkarılmıştır. Bu fonların AB öncelikleri doğrultusunda kullanılmasının tetkik edilmesi yoluyla AK' nun gücü artmaktaydı (Mairate, 2006: 172). Bu durumdan tedirgin olan bazı üyeler kendilerini AK yönlendirmelerinden kurtarmak istiyorlardı ki bu temayül daha sonra AK' nun program süreçlerindeki rolünün esnetilmesi ve ilavesinin hafifletilmesi yönünde bir öneriyle açık olarak dile getirilmiştir. Merkezi yönetimlerin taleplerinin önemli oranda etkili olduğu II. Delors paketi olarak adlandırılan Eylül 1993 reformlarıyla yapısal fonlara başvurabilmek için merkezi yönetim kanallarını kullanma zorunluluğunun devam ettiği için bu paket ile bölgesel yönetimlerin güçlenmesi yönünde bir adım atılmamıştır denilebilir. Yapısal fonların %15'i nin AK'nun takdirine bırakılması yönündeki teklif merkezi yönetimlerin itiraz etmesiyle Avrupa Konseyinde % 9 olarak kabul edilmesiyle AK ise konumunu az da olsa güçlendirmiştir (Sutcliffe, 2000: 298).

2.8. Gündem 2000

1993 reformlarından sonra 1995'de Avusturya, İsveç ve Finlandiya'nın Birliğe katılması ciddi bir problem oluşturmadı, sadece kategorilere yeni üyelerin belirgin özelliği olan nüfus yoğunluğu düşük bölgelere destek kategorisi eklenerek mesele çözüldü. Bu noktada yeni üyeler yapısal fonlardan mümkün olduğu kadar fazla faydalanmak isterken eski üyeler daha önce aldıkları miktarın altına düşmek istemiyorlardı. Diğer yandan özellikle İngiltere genişleme sürecinde ortaya çıkan sonuçların etkisinin derin olacağı dolayısıyla yapısal fonların içeriğiyle ilgili yeni düzenlemelerin yapılması gerektiğini sürekli gündeme getirmekteydi ki bu ısrarlar sonucunda genişleme sürecinde AB mekanizmasında meydana gelebilecek değişimler ve buna yönelik yapılması gerekenler hakkında AK tarafından hazırlanan önerilerden oluşan ve Gündem 2000 olarak adlandırılan rapor hazırlandı. Bu raporda AK'nun en

çok vurguladığı önerisi genişleme sürecinde üye ülkelerin GSMH'lerinin %0.46'sını yapısal fonlara ayrılması ve işsizlikle mücadelenin öncelikli kategori haline getirilmesi yönündedir (Sutcliffe, 2000: 301).

1997 Amsterdam Antlaşması müzakerelerinden sonra Komisyon'un AB'nin geleceği üzerine yayınladığı Gündem 2000 raporunda, ekonomik ve sosyal uyumun AB öncelikleri olarak kalmasının gerekliliğini vurgulamıştır. Ayrıca genişleme sürecini olumsuz değerlendiren üyelerin genişleme sonrasında uyum fonlarının azaltılması yönündeki çabalarını önlemek için, uyum ve yapısal fonların AB bütçesi içindeki oranının artırılmasını talep etmiştir ve bu talep sonucunda 1987 AB bütçesinde de 3.311 Euro ile % 9, 1992'de 18.500 milyon Euro ile % 25 payı olan bu oran 1998 33.400 milyon Euro ve % 37 pay ile AB genişlemesinden önceki dönemdeki en yüksek rakam ve orana ulaşmıştır (Allen, 2000: 244). Önceki dönemlerde ortak tarım politikaları için yapılan harcamaların gelişmiş ve az gelişmiş bölgeler arasındaki farkları daha da arttırarak uyumlu bir yapıya ulaşılması yönünde katkıda bulunamadığı için bu yönde yapılan harcamalar israf olarak görülmüş olması yapısal fonların artırılmasını kolaylaştıran önemli bir sebep olmuştur. Bölgesel yönetimlerin fonlardan daha etkin faydalanabilmesi için tahsis sürecinin sadeleştirilmesi de öneriler arasındaydı ve öneri doğrultusunda yapısal fon kategorileri altıdan üçe indirilmiştir (Bourne, 2003: 287).

Gündem 2000 ile yapılan öneriler doğrultusunda yapısal fonlar üzerinde 1998' de bazı değişiklikler yapıldıktan sonra 1999 da kategori sayısı altıdan üçe indirilmiş ve 2000 yılından sonra uygulanmaya başlamıştır (Thielemann, 2002:46).

1. Kategori: Az gelişmiş bölgelerin gelişmesine yönelik amaca nüfus yoğunluğu düşük bölgelerin gelişmesi de eklenmiştir.

2. Kategori: Sanayisi gerileyen bölgelerin gelişimi, kırsal bölgelerin gelişimi ve ekonomik ve sosyal dönüşüm sürecinde yapısal zorluklarla karşılaşan bölgeler.

3. Kategori: Sadece dezavantajlı bölgeler üzerine odaklanmadan bütün AB bölgelerinin eğitim ve istihdam uygulamalarının AB politikaları ile uyumlu hale getirilmesi (Bourne, 2003: 287).

Kategorilerin üçe indirilmesi kararını müteakiben bölgesel yönetimler ekonomik faaliyetlerine dinamizm katmak amacıyla bölgesel yönetimlerin fonlanan projelerde

performans ölçümüne gidileceği ve bunun proje bitiminden önce orta dönemde yapılacağı konusunda anlaşılmıştır. Ayrıca bu ölçümde amaçlara ulaşma konusunda yüksek performans gösteren bölgesel yönetimler ek fon temin edileceği de kararlaştırılmıştır (Thielemann, 2002:47).

2.9. 1999 Berlin Toplantısı

Komisyon 1988’de fonların verilmesini standart hale getiren 5 ilke belirlerken amaçlarından biri bu fonların tahsisini merkezi yönetimlerin yetki alanından çıkarıp teknik bir zemine taşınmasıydı. 1993’e gelindiğinde AK, üye ülkelerin her aşamayı sıkı bir şekilde kontrol ettiklerini ve Komisyon ve ulusaltı aktörlere fazla bir hareket alanı bırakmadığından şikayet ederek yeni düzenlemeler yapılmasını talep etti. 1999 Berlin Antlaşmasına kadar bu temayüllerde herhangi bir değişiklik olmamıştır. Diğer yandan merkezi yönetimlerde gelişmelerden tedirgin oluyordu, çünkü AB fonları ile bölgeselleşme süreci zemin kazanmış ve hızlanmıştı. AB’den aldıkları fonlarla mali kaynaklarını zenginleştiren bölgesel yönetimler kendilerini merkezi yönetimlere çok bağlı hissetmemişler ve başta ekonomik olmak üzere pekçok alanda merkezi yönetimler ile müzakere etmeye başlamışlar ve karar alınması sürecinde baskı oluşturmaya başlamışlardır. Bu durumdan rahatsız olan merkezi yönetimler süreçte kendilerinin ağırlığını arttırmak için uğraşmışlardır. Bu noktadan bakıldığında Berlin Antlaşması iki tarafın rahatsızlıklarını dışa vurduğu ve taraflardan birinin açık üstünlüğünden bahsetmenin mümkün olmadığı bir anlaşma olmuştur. Bu yüzden de çelişkili unsurları içinde barındıran bir görüntü vermiştir. Bu anlaşma ile bir yandan merkezi yönetimler daha önce kaybettikleri yetkilerinden bir kısmını geriye almış ve özellikle bölgesel yönetimlerin AB mekanizmasına dahil olmasını sağlayan ortaklık ve ilave ilkelerinin uygulanmasının gevşetilmesi amacına ulaşırken ve ortak tarım politikalar için harcamaların yapısal fonlara aktarılması durdurulurken diğer yandan bölgesel yönetimlerin fon müzakere süreçlerine iştirakini kolaylaştıran ve 2006’daki ilerlemelerin önünü açan düzenlemeler yapılmış ve yapısal fonlara 258 milyar Euro ayrılması kararlaştırılmıştır. Ayrıca AB kurumları içinde yetki alanı genişledikçe bölgesel yönetimlere daha çok hareket alanı sağlayacağı umulan ve bu yüzden konunun güçlenmesi ile bölgesel yönetimlerin güçlenmesi arasında bağlantı kurulan AP’na ilk kez veto hakkı verilmiştir (Scully, 2003: 169).

1999 da fonların dağıtılması sürecinde ortaklık ilkesinin kapsamı daha da genişletilerek ekonomik ve sosyal bütün katılımcıların fonların hazırlık ve değerlendirilme süreçlerine katılımlarının güçlendirilmesi kararlaştırılmıştır.1999 reformu fon alımı süreçlerinde merkezi yönetimlerin veya merkezi yönetimin katılımcıları seçimi konusundaki yerini sağlamlaştırması bazıları tarafından yapısal fonların yeniden merkezi yönetimlerin uhdesine geçmesi olarak değerlendirilmesine rağmen bölgesel yönetimlerin konumlarında önemli değişiklik olmamıştır (Sutcliffe, 2000: 306).

Berlin Antlaşmasının çelişkili unsurları barındıran içeriğinden dolayı hem merkezileşme hem de bölgeselleşme yönünde maddeler mevcuttur. Bu anlaşmayı yapısal fonların yeniden merkezileşme temayülünün güçlenmesi olarak görenler olmasına rağmen merkezi yönetimlerin konumları eski güçlü konumlarıyla aynı değildi. Çünkü 1988 reformları ile AB'nin devlet merkezli anlayışı çok ciddi olarak zayıflamıştı ve savaş sonrası dönemin devlet merkezli yapısının yerine çok kademeli yönetim anlayış tesis edilmeye başlanmıştı. Bu anlaşmayla bölgesel gelişmeler durdurulmuştur veya geri döndürülmüştür denemez, çünkü bu anlaşma tek doğrultuya ait unsurları içermekten çok merkezileşme ve bölgeselleşme arasında çelişkili unsurları içeren bir yapıdaydı. Mesela bir yandan bölgesel yönetimlerin hareket alanının daraltılmaya çalışırken diğer yandan yapısal fonların değerlendirilmesi sürecinde daha somut ölçütler getirilerek ve fonlarla yürütülen projelere performans kriteri eklenerek bölgesel yönetimlere merkezi yönetimler karşısında daha geniş bir hareket alanı sağlanmıştır (Batterbury, 2006: 181).

Ayrıca AK ekonomik ve sosyal uyumun AB öncelikleri olarak kalmasının gerekliliğini vurgulanarak genişleme sürecini olumsuz değerlendiren üyelerin genişleme sonrasında uyum fonlarının azaltılması yönündeki çabalarını önlemek için uyum ve yapısal fonların AB bütçesi içindeki oranının başlangıcından beri en üst nokta olan 1999 oranlarında sabitlenmesi yönündeki talebi 1999 Berlin zirvesinde desteklenmiş ve 2000-2006 yılları için yapısal fonlara 258 milyar euro ayrılması konusunda uzlaşmayla varılmıştır (Allen, 2000: 247) 1999 Berlin Toplantısından sonra da fonlar ve bölgesel yönetimler konusu AB gündemindeki yerini korumuştur ve 2004 te genişlemeye devam eden AB 'de yapısal fonların daha etkili hale getirilmesi üzerinde durulmuştur. 2005' de ise AK yapısal fonların Avrupa bütünleşmesi yolunda daha etkin kullanılabilmesi ve bölgeler

arasında denge sağlanması için üye ülkelerin AK tarafından belirlenmiş bölgeler dışındaki bölgelere yardımları kesmesini önermiş ama üye ülkelerin tepkileri sonucunda bundan vazgeçilmiştir (Wishlade, 2008: 753). Yani fonlar ve bölgesel yönetimler AB zirvelerinde gündemdeki yerini korumasına rağmen kurumsal anlamda bölgesel yönetimler konusunda 1990'ların ortasında varılan noktadan daha ileri bir noktaya gidilememiştir.

1988 ve 1999 reformları merkezi yönetimlerin yetki alanlarını daraltmakla ve yasama, yürütme ve yargı erkleri arasındaki güç dengesini değiştirmekle kalmamış ayrıca yönetimin ulusaltı kademelerdeki kontrol gücünü de zayıflatmıştır. Hükümetlerin ulusüstü alanlarda siyaset yapma kapasitesi gittikçe zayıflarken ülke dahilinde de AB kararlarını ulusal yasama sürecine aktarmak ve bunları uygulamak yönünde şekillenmektedir. Ayrıca AB karar süreçlerine bu döneme kadar Bakanlar Konseyi'ne sadece hükümet üyeleri katılmakta iken artık hükümet dışı unsurlarda artarak AB karar süreçlerine dahil olmakta ve merkezi yönetimin yetki kullanımına ortak olmaktadır. Fransa gibi yürütmenin imrendirici iktidara sahip olduğu ülkelerde bile merkezi yönetimin siyaset yapmadaki tekel denilebilecek gücü AB' nin gittikçe artan yetkileri ve ulusaltı kademelerin yetkilerini genişlemesiyle daralmaktadır (Schmidt, 1999: 6). Yani 1988 ve 1999 reformları devlet merkezli AB anlayışını zayıflatmıştı ve kuruluş aşamasındaki devlet merkezli yapının yerine çok kademeli yönetim anlayış tesis edilmeye başlanmıştı. Bir taraftan merkezi yönetimlerin güçlerini koruma yolundaki mücadelesi devam ederken diğer yandan AB öncülüğünde ulusüstü ve ulusaltı kademelerde yetki alanlarını genişletmek için çalışıyorlardı. Karar verme süreçlerinde daha etkin olmak için verilen bu mücadelenin devamına bakıldığında artan fonlarla hareket alanı oldukça genişleyen bölgesel yönetimlerin AK ile birlikte hareket etmesi sonucunda AB' yi merkezi hükümetlerin tek aktörü olarak kabul eden teorilerin geçerliliği sorgulanmaya ve gelişmeler yeni teorilerle açıklanmaya başlanmıştır

Bölgeler Komitesi hala şekillenme sürecinde olup nihai bir yapıdan bahsetmek zordur ancak bu aşamada bile gerek ülkelerin iç dinamikleri gerekse resmileşerek güçlenen Bölgeler Komitesi'nin teşvik etmesiyle oldukça sağlam konumlar edinen bölgesel yönetimlerin yönetim modellerinde ortaya çıkan yeni yapıları anlatmak için yarı federal

yönetimler (Lijphart, 1999: 189) veya bölgeselleşmiş devletlerden bahsedilmeye başlanmıştır ki bu nokta AB teorilerine de yansiyarak teorileri değişime uğratmıştır.

2.10. Gelişen Bölgesel Yönetimler Işığında Yeni AB Teorileri

AB devlet merkezli bir yapı olarak tasarlanmıştı ve dolayısıyla bütün kurumlar devletlerin iştiraki üzerine kurulu hükümetlerarası bir özelliğe sahipti ve durum teorik olarak intergovernmentalism ile anlatılmaktaydı (Cini, 2003: 94). Ama bölgesel yönetimlerin AB mekanizmasına dahil olmasından sonra klasik devlet merkezli intergovernmentalism AB yönetim modelini kapsamlı olarak açıklamak için yetersiz kalmıştır ve AB'nin gelecekteki konumu farklı yaklaşımlar ile açıklanmaya başlamıştır. Bunlar arasında en genel kabul göreni çok kademeli yönetim ve Bölgeler Avrupası teorileridir. Bunların içinde AB yapısı içindeki bütün aktörlerin konumunu hepsini aynı mesafeden değerlendiren çok kademeli yönetim anlayışına yönelik en yaygın eleştiri çok kademeli yönetimin bir teoriden çok AB nin mevcut durumunu açıklamaya çalışan tanımlayıcı bir yaklaşım olduğu şeklindedir (Knodt, 2004: 701). Bölgeler Avrupası ise olayı bütün boyutlarıyla açıklamaya çalışan kapsayıcı bir teori olmaktan çok AB yapısı içinde öncelikle bölgesel yönetimlerin rolünü vurgulayan Bölgeler Avrupası yaklaşımıdır. Yani Bölgeler Avrupası yaklaşımı belli bir aşamaya kadar çok kademeli yönetim çerçevesini paylaşırken daha karmaşık bir model olan çok kademeli yönetim yaklaşımında bölgelerin konumununun yeterince vurgulamadığını öne sürerek (Stolz, 2000: 183) çok kademeli yönetim çerçevesinin dışına çıkmakta ve bölgelere AB yapıları içinde çok daha asli roller hatta bazen ulus devlete ait başrolü vermektedir.

2.10.1.Çok Kademeli Yönetim

Klasik olarak AB merkezi yönetimlerin baskın olduğu devlet merkezli bir yapı olarak intergovernmentalism teorisi ile açıklanmaya çalışılmaktaydı. Yani AB gibi ulusüstü yapılara rağmen merkezi yönetimler hala ülkenin ekonomik ve sosyal sistemin tek aktörü idi. Uluslararası ve ulusüstü oluşumlarda ülkeyi sadece o temsil edebilirdi (Scharpf, 1997: 520). 1980 lerde belli değişimler yaşanmasına rağmen AB' yönetim yapısında dikey iktidar paylaşımı baskın olmadığı için yetkiler hala birlik yapılarından ziyade üye ülkeler aracılığıyla kullanılmaktaydı. Yani yönetim aygıtları üzerinde hala etkili aktör merkezi yönetimlerdi ve etkinlikleri azalmasına rağmen köprünün başını hala merkezi yönetimler tutmaktadır (Moravcsik, 1993: 482; Bache, 1999: 1). Diğer

yandan ise Fransız Devrimin'den beri egemenliğin kullanılması konusunda tek meşru aktör olan devletin artık bu yetkiyi kullanırken ulusüstü ve ulusaltı yapıları da oyuna kabul etmesi gerekmektedir ki devletin hala başrol oyuncusu olduğu bu mevcut durumu anlatmak için ilk kez Gary Marks'ın kullandığı çok kademeli yönetim kavramı kullanılmaya başlanmıştır (George, 2006: 107-119). AB' ye ulusüstü ve ulusaltı kademelerin dahil olmasıyla kademelerin çeşitlendiğini öne süren çok kademeli yönetim teorisine göre AB düzleminde artık merkezi yönetimlerin yetki kullanma tekeli kalkmıştır ve başka aktörlerle paylaşma sürecine girmiştir (Kohler- Koch & Rittberger, 2006: 28). Bu aktörlerin başında ulusüstü düzlemde AB ve ulusaltı seviyede bölgesel yönetimlere ilaveten uluslararası bölgesel işbirliği örgütleri gibi aktörlerde vardır. Bütün aktörlerin katılımıyla şekillenen yönetim hiyerarşi üzerine değil, müzakere üzerine kuruludur ve bu aktörlerin ortak faaliyetlerini yürütmeleri için ara kademelerin mevcudiyeti zorunlu değildir (Sullivan, 2004: 246). Detayları her geçen gün biraz daha somutlaşmakta olan bu teorinin ana hatları gittikçe belirginleşmesine rağmen şekillenme aşamasını tamamlamış olduğu söylenemez.

AB'nin kuruluş aşamasında çok önemli rolleri olan Monnet ve Schuman'ın amacı katı merkeziyetçi ulusal yapıların bazı rollerinin ulusüstü yapılara devredilmesiyle daha esnek bir yapı oluşturmaktır. Bu yapının oluşması için Avrupa entegrasyonu uygun zemini oluşturabilirdi. Refah devleti politikaları sonucunda merkezi devletin güçlenmesiyle, bu yaklaşım gözden düşmesine rağmen Avrupa entegrasyonunun da ülke politikalarında bir yeri vardı ve gittikçe önemli bir noktaya geliyordu. Dolayısıyla Avrupa bütünleşmesini gerçekleştirmek için çalışan politikacıların çoğunluğu bölgeselcilik fikrine de bağlıydılar ve Avrupa entegrasyonu ve bölge yaklaşımlarının bağlantılı olduğuna inanmaktaydılar. Avrupa bütünleşmesinin en ateşli taraftarlarından olan ve Avrupa Savunma Birliğini öneren Rene Pleven aynı zamanda savaş sonrası dönemin en önemli bölgesel hareketlerinden olan Breton Comite d'Etudes et de Liaison des Interets Bretons (CELIB)' in kurucularından biriydi (Loughlin, 2007: 50). Yani ilk dönem AB'deki ekonomik birliktelik uzun dönemde daha esnek idari yapılara ulaşma amacına yönelikti ama 1980'lere kadar Monnet ve Schuman' ın amaçlarının gerçekleşmesi yönünde adımlar atılamamıştır. Çünkü merkezi yönetimler sürecin asli aktörü olmalarını gölgeleyecek adımları başarılı bir şekilde engellemiştir. Mesela fonların ulusaltı yönetim kademelerine ulaştırılmasının merkezi yönetimler üzerinden

olması konusunda bastırılmış ve AB fonlarının ülke içinde dağıtılması yetkisini kendilerine bağlamışlardır. AB politikalarında asli oyuncu konumlarını 1985'deki Tek Avrupa Senedine kadar tartışmasız sürdürmüşlerdir (Bullmann, 1996: 3). Çok kademeli yönetim anlayışının doğuran ilk adım 1985 Tek Avrupa Senedinin, AB dahilindeki dengesizliklerin giderilmesi ve uyumun artırılması için Birlik içindeki daha az gelişmiş bölgelerin konumlarının düzelmesine atıf yapmasıyla atılmış ve Maastricht Antlaşmasıyla Monnet ve Schuman'ın hayal ettiği gibi merkezi yönetimler yetki devrine gitmiş ve bölge kademesi resmen AB müktesabatına girmiştir. Maastricht Anlaşmasıyla AB müktesabatına giren *yerinden yönetim* kavramı (Phinnemore, 2003: 49) hem çok kademeli yönetim anlayışının teorik zeminini oluşturmuş hemde bölgesel yönetimlerin AB karar verme süreçlerine resmen katılmalarını sağlayarak çok kademeli yönetim yaklaşımı fiilen uygulamaya geçiren ilk adım atılmış oldu.

Maastricht Anlaşmasına kadar AB dahilindeki tek aktör merkezi hükümetler iken ve devlet egemenlik alanını sadece ulusüstü yapılarla paylaşmaktaydı. Oysa bu anlaşma ile bölgesel yönetimler gibi ulusaltı yapılarda sürece dahil olmuştur ki yönetim mekanizmasının ulusal devlet ve ulusüstü AB' den oluşmuş ikili yapısına ulusaltı yapıların da eklenmesiyle hiyerarşik merkezi yapılardan fonksiyonel şebekelerden müteşekkil mekanizmaların olduğu yeni bir yapıya geçilmiştir (Knodt, 2004: 704; George, 2006: 115). Çok kademeli yönetim anlayışı ile Fransız Devriminden beri egemenliğin tek sahibi olan devletin bu alandaki tekelinin aşınması ve ulusüstü ve ulusaltı kademelerden paylaşım konusunda gelen talepleri tamamen reddedemeyerek yetkilerin bir kısmını bu kademelere devretmesi süreci ve bu süreçte ortaya çıkan yeni yapılar anlatılmaktadır (Sykes & Shaw, 2008: 58).

II. Dünya Savaşından sonra ortaya çıkan yıkımın, ulus devletlerin uluslararası arenanın tek ve kayıtsız aktörü olmasından kaynaklandığına dair yaygın bir kanaat vardı ve devletlerin yetkilerinin bir kısmının ulusüstü yapılara devrederek benzer yıkımlara sebep olmasının önünün kesilmesi isteniyordu. Yani II. Dünya savaşının bitiminden beri ulusüstü yapılar yönetim arenasında zaten mevcuttu ve merkezi yönetimler karşısında yetki alanlarını ihtiyatlı şekilde arttırmaktaydılar. Ama çok kademeli yönetim ile yönetim mekanizmalarında devlet ve ulusüstü yapıların birlikte etkin olması değil bölgesel yönetimlerin de AB yapıları üzerinden sisteme dahil olmasıyla ortaya çıkan

durum anlatılmaktadır. Bölgelerin de yönetim mekanizmasına dahil olmasıyla yönetim faaliyetlerinin tek aktörü olan devletlerin yetki alanları artık yukarıdan ve aşağıdan daraltılmaya başlandı (Putnam, 1988: 434). Çok kademeli yönetim devletlerin hala başrolü oynadığı fakat başka oyuncularında mevcut olduğu bu durumu anlatmak için kullanılmaktadır.

Bölgelerin AB politikalarında gittikçe artan etkisi sonucunda ve özellikle Maastricht Antlaşmasından sonra kurumsal yapıya kavuşmasından sonra AB yapısını açıklamak en klasik yaklaşım olan ve aktör olarak sadece merkezi yönetimleri kabul eden ve merkezi yönetimler ile ulusüstü yapılar arasındaki ilişkileri üzerine yoğunlaşan *intergovernmentalism* yaklaşımı mevcut durumu açıklamak konusunda yetersiz kalmıştır (Elias, 2008: 484). AB' nin karar verme mekanizmalarında temsil merkezi yönetimlerin yetkilileri aracılığıyla yapıldığı için AB'yi devlet merkezli hükümetler arası bir yapı olarak gören ve *intergovernmentalism* yaklaşımı ülke tercihlerinin devlet aracılığıyla ulusüstü AB'ye taşımakta ve hükümet temsilcilerinden oluşan Avrupa Konseyinde üzerinde gerekli değişiklik ve düzenlemeler yapıp nihai karar alındıktan sonra (Lewis, 2003: 149) tekrar milli devlet aracılığıyla uygulamaya konduğu Maastricht Antlaşmasına kadar oldukça açıklayıcıydı. Ama Maastricht Antlaşmasından sonra AB'nin kendi kurumları, merkezi ulus devletler ve ulusaltı yönetimler bir araya gelerek yönetim mekanizması oluşturduğu dönemde açıklayıcılığı eksik kalmıştır.

Bölgesel yönetimlere ilaveten AB de siyaset yapma süreçlerine bölgesel örgütler ve çıkar grupları da katılmaya başlamış, hatta bu yapılara uygulama aşamasında da düzenleyici roller verilmiştir (Tatham, 2008: 494). Dolayısıyla AB' deki kademeli yönetim yapıları geleneksel merkezi devlet modeli üzerine inşa edilen intergovernmentalism yaklaşımından farklılaşmaya başlamıştır ve Schmidt mevcut yapıyı uluslararası pluralizm olarak adlandırmaktadır. Mevcut durumda bölgesel yönetimler ve sivil toplum örgütleri Avrupa Komisyonu bürokratları ile işbirliğini tercih etmektedirler ki bu noktada AB uygulamalarının sektör bağlamında teşekkül etmiş karmaşık bir işleyiş ağına sahip daha esnek, konu odaklı ve heterojen olması gerekmektedir. Yani şartların gerektirdiği uygulamalar ile ortaya çıkan yapılar AB' nin yönetim yapısını kimilerine göre federal yönetime yaklaştırırken kimilerine göre daha etkin ve demokratik boyutlar katmaktadır (Kaiser & Prange, 2004: 250).

Klasik olarak merkezi yönetimlerin yürüttüğü ve bazı durumlarda da ulusüstü yapıların dahil olduğu yönetme faaliyetine AB dahilindeki yapısal fonlar aracılığıyla bölgesel yönetimlerin dahil olması yönetim sürecini çok aktörlü bir hale getirmiştir (Knodt, 2004: 703). Ama bu süreçte merkezi yönetimlerden diğer kademelere olan yetki devrinin çok belirgin hale gelip merkezi yönetimleri tedirgin etmemesi için merkezi devletlerin egemenlik alanları içinde olan yasama ve mali kaynaklar temini gibi alanları doğrudan şekillendirmek yerine yeni yönetim mekanizmaları techiz ederek bu mekanizmalarla yönlendirme temayülü tercih edilmektedir. Bu doğrultuda oluşturulan yeni mekanizmalar ile hareket alanı oldukça genişleyen bölgesel yönetimlerin AK ile birlikte hareket etmesi sonucunda merkezi hükümetlerin tek başlarına kullandıkları monolitik egemenlik döneminden egemenliğin ulusaltı ve ulusüstü kademelerle paylaşıldığı parçalı egemenlik dönemine geçilmiştir (Bache, 2006: 167).

Çok kademeli yönetim anlayışı ile üç kademenin yönetim faaliyetinde etkin olduğu ve yönetimde yatay ve dikey boyutların yan yana işlediği bir durum anlatılmaktadır (Hepburn, 2008,540). Bu yapı içinde artık başta AB personeli olmak üzere belli sayıdaki insan kendini AB vatandaşı olarak tanımlamaktadır ki bunun devletin tek egemen olduğu yapılar içine sığdırılması oldukça zor olacaktır (Egeberg, 1999). Kendini AB aidiyetleri üzerinden tanımlayan bireylerin sayısı gittikçe artmaktadır ve ulus devlet aidiyetini zayıflatarak ilerlemekte olan bu aidiyetin AB vatandaşlığı kavramını doğuracağı iddia edilse bile bazı rollerini başka kademelere devretmesini rağmen hala başrol oyuncusu olan devletlerin bu sürecin bir noktadan sonra ilerlemesine müsaade etmeyeceği de aşikardır. Avrupa vatandaşlığı kavramı merkezi yönetimleri rahatsız etmesine rağmen bölgesel yönetimler tarafından homojenleştirme sürecinde kimliklerin sadece ulus ölçeğinde tanımlandığı yapıdan bir çıkış kapısı olarak değerlendirmektedirler.

Çok kademeli yönetim anlayışı değişimleri daha çok idari çerçevede ele almakta ve bütün kademelere aynı mesafeden değerlendirmektedir. Çok kademeli yönetim yaklaşımının AB, devlet ve bölgesel yönetimleri yönetim yapısı içinde aynı evsafda değerlendirilmesi itirazlara sebep olmaktadır. Bu itirazlardan biri asli rolü AB' ye veren ve AB' yi *düzenleyici devlet* olarak tanımlayan yaklaşımdır (Eberlein & Grande, 2005: 92). Diğeri ise bölgesel yönetimlerin sadece idari bir kademe olarak görülmesini ve

önemlerinin yeterince vurgulanmamasını bir eksiklik olarak değerlendirerek bölgelerin kültürel ve etnik boyutlarını da ön plana çıkararak Bölgeler Avrupası yaklaşımıdır. AB'nin çok kademeli yapısı içinde birincil önemi bölgesel yönetimlere atfeden ve bölgeleri AB ölçeğindeki gelişmelerin *yan ürünü* olarak (Pike, 2007: 1144) görülmesini eleştiren bu yaklaşımın tezlerinin daha yakından incelenmesi faydalı olacaktır.

2.10.2. Bölgeler Avrupası Yaklaşımı

Çok kademeli yönetim yaklaşımında bölgeler ulusüstü yapılarla birlikte yönetim yapısı içinde yer almasına rağmen bu karmaşık model içinde (Stolz, 2000: 183) bölgelerin konumunun yeterince vurgulanmadığını düşünen bölgeselleşme taraftarları ise Bölgeler Avrupası yaklaşımını dillendirmeye başlamışlardır. Yakın dönemde gerçekleşme ihtimali güçlü olmayan fakat akademik çevrelerin ilgisini çeken Bölgeler Avrupası yaklaşımı aslında AB'nin kuruluş aşamasında Monnet ve Schumann tarafından arzulanan fakat uygulama imkanı olmadığını gördüklerinde vazgeçtikleri merkezi ulus devletlerin yetkilerinin azaltılarak federalimsi bir Avrupa oluşturma fikri etrafında şekillenmektedir ve ulus devletlerin kalıplaştırdığı merkezîyetçi ve homojenleştirici temayüller yerine farklılık, katılım ve demokrasi kavramlarına öncelik vermektedir (Hainsworth, 1993: 211). AB dahilinde federal yapılara yönelik bir isteksizlik hatta hoşnutsuzluk olmasına rağmen özellikle Sovyetlerin çöküşünden sonra üzeri örtülmüş bölgesel aidiyetlerin güçlü bir şekilde yeniden ortaya çıkması Avrupa bölgelerini de etkilemiş ve bölgesel kimlikler AB yönetim yapısında kendini artan bir şekilde hissettirmeye başlamışlardır. AB ülkelerinde son nesilde bölgesel aidiyetler gündemde daha çok yer edinmeye başlamıştır. Hatta sözkonusu bölgeler Bask, Brittany, Korsika, Lombardiya veya Katalonya olduğunda parçasız bütün görünümündeki milli devletin kurumları sorgulanmaya başlamış ve merkezi yönetimin kontrol boyunduruğundan kurtulmak ve belli oranda bölgesel özerklik için mücadeleye başlanmıştır (Wagstaff, 1999: 6). Üye ülkelerdeki bu değişimler AB mekanizmasına da yansımış ve Maastricht Anlaşmasıyla merkezi yönetimler yetkilerinin belli bir kısmını bölgesel yönetimlere devretmişlerdir.

Kurumsal anlamda devlet merkezli bir AB yapısı içinde bölgesel yönetimlere resmi temsil hakkının verilmesi aslında dönüm noktası denecek kadar ileri bir adım olmasına rağmen AB'nin resmi muhataplarının ulus devletler yerine dil ve etnik benzerlik

merkezinde oluşmuş bölgelerin olmasını talep eden Bölgeler Avrupası taraftarlarının beklentilerinin altında kalmıştır. Bölgeler Avrupası yönündeki somut adımların en ileri noktası ise son zamanlarda bir öneriyle dile getirilen Avrupa Konseyi'nde bir olan ülke oy sayısının artırılması ve bunun merkezi yönetim ile bölgesel yönetimler arasında paylaştırılmasıdır. Bu öneri şimdiye kadar henüz gerçekleştirilememiştir, ancak gerçekleşmesi halinde bölgesel yönetimler karar verme süreçlerine doğrudan katılacaktır ki bu Bölgeler Avrupası'nın resmi olarak doğuşu olacaktır (Bourne, 2003: 282).

Bölgeler Avrupası yaklaşımı güçlenen bir temayül olmasına rağmen AB ve üye ülkelerin önceliği olmaktan çok üye ülkelerdeki bazı azınlık partilerinin önceliği olma durumundadır (Hepburn, 2008: 537). AB bölgeleri gözönüne alındığında Bölgeler Komitesi'ne yerinden yönetim ilkesinin temsilci kurumu olmasını isteyen ve diğer AB kurumlarının yönlendirmesini reddeden bölgelerin sayısı bile büyük çoğunluğu oluşturmamaktadır. Yani Bölgeler Avrupası yaklaşımını destekleyen bölgesel yönetimlerin sayısı çoğunlukta değildir. Çünkü bölgesel yönetimlerin çoğunluğu için ekonomik gelişme ve kültürel farklılıkların tanınması bölgesel yönetimler için yeterlidir ve bundan daha fazlası konusunda istekli olanların sayısının çoğunluğu oluşturduğuna dair ipucu bulmak kolay değildir. AB perspektifinden bakıldığında ise devlet merkezli bir örgüt olarak tasarlanmış AB' de bölgesel yönetimler gibi ulusaltı yönetim kademelerine yer açılmasının bile ne kadar zor ve uzun bir süreçte gerçekleştirildiği gözönünde bulundurulduğunda Bölgeler Avrupası'nın kurumsal anlamda AB yapıları içinde yer almasının çok zor olduğu aşikardır. Charlie Jeffery gibi yazarlar ise bırakın Bölgeler Avrupası'nı, mevcut durumda bölgelerin henüz ana aktörlerden biri olmaktan çok merkezi yönetimler ve ulusüstü aktörler arasındaki rekabetten faydalandığına inanmaktadır. Dolayısıyla küçük rolleri oynayan ve karar verme süreçlerini çok az etkileyebilen bir aktör konumunda olduğunu ve konumlarının abartıldığını savunmaktadır (George, 2006: 122). Süreci asıl yönlendiren hala Avrupa Konseyi aracılığıyla merkezi yönetimlerdir ve AB kurumlarının önemli kısmı merkezi yönetimlerin çıkarlarının korunması üzerine inşa edilmiş olduğu gibi AB içindeki en güçlü kurum olan Avrupa Konseyi devletlerin çıkarları doğrultusunda hareket etmektedir (Lewis, 2003: 149). Üye ülkeler ulusüstü yapıları kendi amaçlarına ulaşmak için bir araç olarak görmekte ve bu çizginin dışına çıkarak özerk bir yapı kazanmasını engellemek

için uğraşmaktadır. Ulusaltı ve ulusüstü aktörlerin faaliyet göstereceği zemin merkezi yönetimlerin izin verdiği kadardır ve merkezi yönetim bu zemini kendilerinin kontrol edebileceği şekilde hazırlamıştır.

Bölgeler Avrupası taraftarlarının bakış açısına göre bölge sadece idari bir kademe olarak veya AB ölçeğindeki gelişmelerin *yan ürünü* olarak (Pike, 2007:1144) görülmemekte aksine toplumsal doğal özellikleri yansıtan bir çerçeve olarak kabul edilmektedir. Bu çerçeve içinde topluluklar arasındaki ilişki korporatist temelde yürümektedir ve her bir topluluk genel çerçeve içinde bir boşluğu doldurmaktadır ve konumuna yönelik her hangi bir rahatsızlığı yoktur. Loughlin'e göre kökleri Katolik öğretide bulunabilecek olan bu yaklaşım vatandaşları toplumsal uyum önceliğinden uzaklaştıracak kadar bireyselleştirdiği ve toplumda doğal olarak varolan toplumsal katmanlar gerçeğini gözardı ettiği için liberal düşünceye oldukça uzaktırlar (Loughlin, 1996: 141). Çünkü liberal düşünce vatandaşları ait oldukları bu doğal bağlarından uzaklaştırarak onlara varsayımsal olarak çok geniş bir serbest hareket alanı sunmaktadır. Ama bu somut olarak bu hakları kullanabileceği bir zemin tedarik etmemektedir. Bölgeler Avrupası taraftarları liberal bireysellik düşüncesine sadece katolik öğretide zemininde karşı çıkmamakta ve kendi tezlerini Edmund Husserl, Jacques Maritain ve Denis de Rougemont gibi liberal bireysellik yerine bireyi topluluk /kültürel aidiyet bağları üzerinden toplumsallaştırarak tanımlayan ve kişicilik ekolü olarak adlandırılacak öğretilerden de faydalanarak teorik çerçeveyi oluşturmuşlardır. Kişiciliğe göre bireyler kendilerini vatandaşlık bağı ile bir topluluğa ait hissetmedikleri müddetçe içi boşaltılmış bir birey anlayışından bahsediliyor demektir ve birey anlayışının içi bireylerin aidiyet hislerini en sağlam şekilde karşılayan bölge ile doldurulabilir (Borras-Alomar, 1994: 4).

Bölgeler Avrupası yaklaşımının etkinlik kazanarak bölgesel yönetimlerin ve Bölgeler Komitesi'nin konumunun güçlenmesi pek çok üniter üye ülkeyi rahatsız etmektedir çünkü Bölgeler Avrupası federal çağrışımlar yapmaktadır ve bu konuda tamamen haksız sayılmazlar. İlk olarak federal yazar Denis de Rougement tarafından kullanılan kavram Avrupa bütünleşmesi sürecinde bölgesel yönetimlere de siyasal roller verilmesini anlatmaktadır (Elias, 2008: 490) ve merkezîyetçi yönetimin belli yetki ve sorumluluklarını bölgesel yönetimlere devretmesi anlamında kullanılmaktadır. Aynı

tezleri daha sonra Guy Heraud etnik Avrupa kavramıyla dile getirmişti, fakat Bölgeler Avrupası daha çok tercih edilen isim olmuştur ve bu adlandırmanın yaygınlık kazanması 1989'da Bavyera'da yapılan Maastricht anlaşması ile başlayan bölgesel yönetimlerin güçlenmesi sürecine katkıda bulunmak amacıyla önerilerin dile getirildiği geniş katılımlı bir konferansa ad olarak verilmesiyle olmuştur (Bullmann, 1996: 4). Bu konferanslar sonraki dönemlerde Avrupa Bölgeler Meclisi tarafından Alman landerlarından devralınarak devam ettirilmiştir.

Avrupa'nın bölgeselleşmesi yönünde daha radikal tezler içeren Heraud'un önerisine göre Korsika, Flaman, İskoç, İrlanda ve Bask gibi bastırılmış etnik gruplar ulus devletlerin tahakkümünden kurtulmalı ve AB bu gruplarında etkin olduğu bölgesel yönetimlerden müteşekkil bir yapıya dönüştürülmelidir ki bu ideali daha önce Yann Fouere yüz bayraklı Avrupa olarak adlandırılmıştı (Elias, 2008: 490). Aynı tez 1990'larda ise Avrupa da ortaya çıkan kökler temelinde tanımlanan kimlik arayışına devlet merkezli yapıların cevap veremeyeceği şeklindedir (Mols & Haslam, 2008: 443) ki bundan uzun dönemde beklenen sonuç AB dahilinde yeni yönetim yapısının oluşacağı ve bu yapı içinde ulus devletin yerini bölgesel yönetimlere bırakacağı yönündedir. Bölgeler Avrupası taraftarlarına göre Bölgeler Komitesi bir geçiş dönemi yapısıdır ve Bölgeler Avrupası'na kısa dönemde ulaşmayı düşünmek hayalcilik olur, çünkü bütün 19 ve 20 yüzyıl Fransız Devrimi ile ortaya çıkan merkezîyetçi yapıların şekillenmesi yönünde geçmesi gibi Bölgeler Avrupası'nın gerçekleşmesi de uzun zaman içinde olacaktır. Burada gözden kaçırılmaması gereken, Bölgeler Avrupası taraftarlarına göre Fransız Devrimi'nden sonra üniter merkezîyetçi yapı nasıl doğmuşsa Bölgeler Avrupası'nın doğumunun gerçekleşmiş olduğunu varsaymış olmalarıdır ve bundan sonraki süreçte gelişim ve şekillenme süreçlerini tamamlanması ile geçecektir.

Bölgeler Avrupası taraftarlarına göre bu amaçlarına ulaşmalarını kolaylaştırmak için öncelikle mevcut üniter yönetim yapılarının İspanya ve Belçika örneğinde olduğu gibi yarı federal veya federal yapılara dönüşmesi gerekmektedir ki bu savaş sonrası Avrupa da barış ve demokrasinin tesis edilmesi için bölgelerin hayati önemini vurgulayan federallerin tutumunu hatırlatmaktadır (Borras-Alomar, 1994: 3). Federalizm ve Bölgeler Avrupası taraftarlarının birbirlerine oldukça yakın olduğu noktalar vardır, mesela toplumun ve bireyin bütün özgünlüklerinden soyutlanarak mutlak güç sahibi

birey ve bunlardan müteşekkil ulus devlete karşı duruşları oldukça yakındır. Çünkü her iki yaklaşımda liberalizm ve ulus devlete karşı soğuk bakan katolik öğretiler beslenmektedir. Bu yakınlık sadece düşünce bazında olmayıp Fransa, Belçika, Almanya, İtalya ve İsviçre’ den bölgeselleşme taraftarları ve federal temsilcilerin birlikte oluşturdukları Ordre Nouveau gibi ortak faaliyet zeminine de uzanmaktadır (Loughlin, 1996: 142). Federaller ve Bölgeler Avrupası taraftarlarının düşünce ve ortak hareket alanındaki yakınlıkları amaçlarının da aynı olduğu şeklinde yorumlanabilir fakat bu yanlış olur. Çünkü iki grubun amaçları derin farklılıklar barındırmaktadır. Federallerin amacı Avrupa bütünleşmesidir ve bölgesel yönetimleri bu amaçlarına ulaşmalarını kolaylaştıracak bir araç olarak görmekte iken Bölgeler Avrupası taraftarları öncelikle bölgelerin konumlarının güçlenmesini amaçlamaktadır ve Avrupa bütünleşmesi çabalarını bu yönde etkili bir araç olarak değerlendirmektedir (Loughlin, 1996: 151)

Bölgeselleşme taraftarları için AB başından beri merkezî yönetimin baskılarını gevşetmenin ve elzem durumlarda merkezî yönetimi by pass etmenin yollarından biri olarak görmüştür (Elias, 2008: 488; Tatham, 2008: 495). 1980 lerde sonra hızlanan AB bütünleşme sürecine girilmesiyle bu süreçte bölgesel yönetimlerin katkıları önemli olduğu için bölgeselleşme taraftarlarına daha güçlü kozlar vermiştir ve Maastricht Anlaşması sonrasında AB çerçevesine dahil olan yerinden yönetim ilkesi bölgeselleşme taraftarlarının hareket alanını genişletmiştir hatta Fransız Devrimi sonrasında ulus devletlerin bölgesel yönetimlere kapattığı bölgesel çıkarların sözcüsü olma kapısını aralamıştır (Hepburn, 2008: 539). Bölgeler Avrupası taraftarlarına göre özellikle Bölgeler Komitesi’ nin yerinden yönetim ilkesi uygulamalarının gözetiminden ve bu süreçte karşılaşılan ihlalleri Avrupa adalet mahkemesine götürme hakkı elde edilebilirse yerinden yönetim ilkesi Bölgeler Avrupası yaklaşımının ilerlemesi için çok verimli bir zemin sağlayabilir.

Bölgeler Avrupası taraftarları için hedeflerine ulaşmak için kısa dönemde bölgesel çıkarların doğrudan temsil edildiği zeminlerin oluşturulması gerekmektedir, çünkü doğrudan temsil zemini olmadan Bölgeler Avrupası uzak bir hayal olmaktan öteye gidemez (Tatham, 2008: 494). Bu doğrultuda somutlaşan talep ise bölgesel yönetimlerin temsili üzerinde şekillenen AP’nin ikinci kanadının yani Bölgeler Senatosu’nun kurulmasıdır ki bu meclis vasıtasıyla bölgesel çıkarların daha iyi korunabileceği gibi

bölgesel talepler daha güçlü dile getirilebilecektir. Ama diğer yandan Bölgeler Komitesi'nin kuruluş aşamasında süreci destekleyen AP, Bölgeler Komitesi'nin kendisi için tasarlanan yetki alanları içinde kalacağı ve mevcut durumda AP' nin yürütmekte olduğu yetkileri talep etmeyeceğini varsaymıştı ki Bölgeler Komitesi'nin bunun aksi yöndeki talep ve faaliyetlerinden rahatsız olmaktadır. Yani Bölgeler Senatosu söyleminden tedirgin olan AP Bölgeler Komitesi'nin faaliyetlerini desteklemek konusunda tereddüt etmektedir (Millan, 1997: 10). Aynı tedirginlik Bölgeler Komitesi'nin kuruluşundan beri erişmekte en çok zorlandığı Avrupa Konseyi (Schweigar, 1997: 19) için de geçerlidir. Bu durum bırakın Bölgeler Avrupası yönünde ilerlemeyi bölgesel yönetimlerin mevcut konumlarını bile zayıflatabilir.

Bölgeler Komitesi AB dahilinde temsil anlamında bölgelere de temsil hakkı verdiği için bir dönüm noktası olarak görülebilir ama hala komisyon ve alt komisyon üyelerinin bile ülke bazında seçildiği bu komite doğrudan tekbaşına etkili olmaktan çok merkezi yönetimler üzerinden etkili olmaktadır (Bomberg & Peterson, 1998: 227). Bu haliyle Bölgeler Avrupası taraftarlarının istediği gibi AP muadili kurumun nüvesi olmaktan uzaktır. Kuruluşundan itibaren üye ülkelerin temsilcilerinden oluşan Avrupa Konseyi'nin karşısında bir yerde bulunduğu varsayılan ve temsilcilerinin üye ülkelerde doğrudan seçimle belirlenen AP'nin bile 1979 gibi geç bir tarihte kurulduğu gözönünde bulundurulduğu Bölgeler Senatosu'nun uzak hayal olduğu rahatça anlaşılabilir.

Bölgeler Avrupası taraftarlarının üzerinde fazlaca durdukları Bölgeler Senatosu'na ulaşılması uzak ihtimal olarak görülebilir ama bu Bölgeler Avrupası yolunda ilerlemelerin olmadığı anlamına gelmemektedir. Çünkü bölgesel yönetimleri merkezi yönetimlerin sınırlamalarından kurtararak AB nezdinde lobi yapabilecekleri yeni diplomatik kanallar sunan sınır ötesi bölgesel işbirliği teşkilatları Bölgeler Avrupası yaklaşımına ivme kazandırmaktadır (Weyand, 1996: 166-182). Bu noktada Lombardiya, Rhone Alpes, Baden Württemberg ve Katalonya'nın biraraya gelerek oluşturduğu Avrupa'nın Dört Motoru oluşumunun anılması gerekmektedir. Bu oluşum üyesi bölgeler kendilerini gelecekte Avrupa'nın üzerine inşa edileceği güçlü bölgelerin prototipini oluşturduklarına inanmaktadırlar. Özellikle yeni teknolojiler ve araştırma geliştirme gibi bilgi uzmanlığı gerektiren ileri sektörlerde elde ettikleri ekonomik

dinamizm ile geleceğin Avrupasının hızlı hareket etme ve şartlara ayak uydurmakta zorlanan merkezi devletler yerine kendilerinin örneğini sunduğu ekonomik gelişmeyi sağlayan ve değişen şartlara ayak uydurabilen bölgeler üzerine kurulması gerektiğini savunmaktadırlar (Borras, 1993: 163-176).

Avrupa'nın dört motoru örneğinde gerçekleşen durum Bölgeler Avrupası yaklaşımının ekonomik boyutu olarak değerlendirilebilir. Ekonomik verimlilik için ülkenin gereğinden büyük bir ölçek olduğu ve zaten belli bir alanda ekonomik gelişme gösteren ülkelere bakıldığında bu sektörün ülkenin tamamına dağılmış olmasından çok ülkenin belli bölgelerinde toplanmış olduğu açıkça görülebilir. Yani savaş sonrasında etkili olan ekonomik yapılarda yeterli esneklik yoktu. Bölgesel ölçekli ekonomik yapılar bu esnekliği kazandırabilir (Hainsworth, 1993: 215). Mal ve emek hareketi önündeki engeller kaldırılarak nüfus hareketliliği yoluyla ekonomik canlanma sağlanabilir. Buna rağmen bölgelerin sınır ötesi işbirliği yapabileceği kanalları yasal sınırlamalar yoluyla tam olarak açılmayarak bölgesel ekonomilerin gelişmesine ket vurulmaktadır. Çünkü merkezi yönetimler bölgesel ekonomi yoluyla elde edilebilecek başarılı sonuçların uzun dönemde kendi konumlarını zayıflatmasından tedirgin olmaktadır. Ama yine de bölgeler arasındaki işbirliği önündeki engellerin kaldırılması doğrultusunda yaygın kabul gören talepler sonucunda somut adımların atılması kaçınılmaz bir hal almıştır. Bölgeler arasındaki işbirliğinin teşvik edilmesi yönündeki INTERREG ve EEP (Experience Exchange Programme) programları bu yönde atılmış somut adım olarak kabul edilebilir (Borras-Alomar, 1994: 11-12). Avrupa'nın Dört Motoru örneğinde olduğu gibi bölgesel ölçekli ekonomik gelişmeler üzerine inşa edilecek Bölgeler Avrupası yaklaşımının gerçekleştirilebilirliği üzerinde ciddi şüpheler vardır ama bölgesel yönetimlerin bir idari kademe olarak gündeme gelmesi ekonomik temeller üzerinde olduğu gibi Bölgeler Avrupası fikrinin ekonomik zeminde güçlenerek gerçekleşme ihtimali mümkündür. Kurumsal anlamda gerçekleşmesi çok uzak olan Bölgeler Avrupası ekonomik zeminde belli başarılar elde ettiği için bu zeminde gerçekleşme ihtimali yoktur denemez.

Merkezi yönetim Bölgeler Avrupası yaklaşımı doğrultusunda bölgeler arası ekonomik işbirliği faaliyetlerinden hoşnut değildir ve yasal sınırlamaları sürdürmek için çaba sarfetmektedir. Ama üniter devletleri asıl rahatsız eden ekonomik faaliyetlerinden çok

Bölgeler Avrupası doğrultusundaki self determinasyon talepleridir. Güçlenen bölgesel partiler bölgesel yönetimlerin sosyal haklar, çevre politikaları yönünde taleplerini güçlü ve ısrarlı bir şekilde dile getirmekte ve bu yolla tatmin edici sonuçlar alınamadığında self determinasyon taleplerini bile yüksek sesle dillendirmektedir. Ayrıca Bölgeler Avrupası'nın gündeme gelmesine kadar bölgesel politikalar ve uygulamalar merkezî devlet AB içindeki mevcut konumu ve üye ülkelerin kendi iç yapılarına yönelik herhangi bir eleştiri yapılmadan yerine getiriliyordu, fakat Bölgeler Avrupası ile bu temayül bozulmuş oldu. Çünkü Bölgeler Komitesi de dahil olmak üzere AB kurumlarının devletleşmemiş Avrupa halklarının kimliklerini tanımak ve haklarını korumak konusunda çalışmalarını yetersiz bulan (Hepburn, 2008: 539) Bölgeler Avrupası taraftarları AB'nin yerleşik yapısının kökten değişmesi gerektiğini savunmaktadır. Bölgeler Avrupası yaklaşımına sıcak bakan ve özellikle tarihi ve kültürel olarak kendilerini merkezi yönetimden çok AB'ye daha yakın hisseden çevre bölgeler kendilerini AB üzerinden tanımlamaktadırlar (Mols & Haslam, 2008: 442) ve dolayısıyla merkezî devletin AB dahilindeki başrolünü sorgulamakla kalmıyor uzun dönemde bu rolün bölgesel yönetimlere verilmesini bile talep edebilmektedirler. Ayrıca üye ülkelerin iç yönetim yapılarına da müdahale ederek bu yapıların federal yapılar yönünde dönüştürülmesini talep ediyorlar. Bu taleplerin orta dönemde gerçekleşme ihtimali yok denecek kadar azdır. çünkü bölgesel yönetimlerin gelişim sürecinde önemli bir dönüm noktası olan Maastricht Anlaşması bile, devletlerin başrolünü bölgesel konularda bile nihai kararların AK' nun tavsiyesini müteakiben üye devletlerin etkin olduğu Avrupa Konseyi tarafından verilmesini kabul ederek ve Bölgeler Komitesi'ne üye seçimi konusunda muallak noktalar bırakarak merkezî yönetimlere geniş hareket alanı bırakarak onaylamıştır (Millan, 1997: 6).

Sadece devletlere ait olan egemenliğin kurumsal zeminde bölgelerle eşit olarak paylaşılması fikri üzerine Bölgeler Avrupası 2000'li yıllar itibariyle 1990'lardaki dinamizm ve etkisini kaybetmiş ve bu hayalden vazgeçilmiştir (Keating, 2006: 632). AK tarafından bile Delors'un başkanlığı döneminde kısa bir süre destek almış olan Bölgeler Avrupası yaklaşımı bölgesel yönetimler arasındaki cazibesini bile kaybetmektedir. Merkezî devletler hala AB baş aktörüdür (Moravcsik, 1995: 612) ve kendi konumlarına zarar verecek yapılarda köklü değişimler öneren radikal yaklaşımların önünü kesmekte ve bu tür yaklaşımlara dar bir hareket alanı

bırakmaktadır. Bölgeler Avrupası' nın yaşatılması anlamında 1979'da kurulan ve sonraları Bölgeler Avrupası savunucuları tarafından yeni bir dinamizm kazandırılarak aralarında farklılık bile olsa partilerin Bölgeler Avrupası ideali etrafında bir araya getirilmeğe çalışılan Avrupa Özgür İttifakı (European Free Alliance- EFA) anılmalıdır. (Elias, 2008:488). Daha çok devletleşmemiş azınlık partilerinin iştirak ettikleri bu ittifakın 2004 Avrupa seçimlerindeki oylarının düşmesi Bölgeler Avrupası yaklaşımının azalan cazibesi ile doğrudan ilişkilendirilmese bile aralarında bir bağlantı olmadığı da söylenemez. AB üye ülkelerinde yapılan bir araştırmada bireylerin bölge, ülke ve AB bağlamında kendilerini en çok hangi kademeye ait hissettikleri konusundaki soruya verilen cevapların çoğunluğu ülke yönünde olmuştur ama AB de tamamen gözardı edilmemiştir (Citrin & Cides, 2004: 170). Buradan da açıkça anlaşılacağı gibi bölgesel aidiyetler güçlenmesine ve bölgesel yönetimler AB yapısında yer edinmesine rağmen bu kademe Bölgeler Avrupası taraftarlarının öne sürdüğü kadar güçlü değildir.

Bölgeler Avrupası taraftarlarının dikey yapısı olmayan ve dolayısıyla her türlü çıkar grubunun resmi zeminde olmasa bile etkili olabildiği AB yapısı içinde belli faaliyetler yürüttüğü aşikardır. Bölgeler Komitesi'nin AB içindeki kurumsal etkisine bakılarak Bölgeler Avrupası fikrinin kurumsal düzlemde gerçekleşme ihtimali anlaşılmaya çalışılabilir. Bu noktada oldukça ikilemli bir resim çıkmaktadır karşımıza. Bir yandan kendi içinde oldukça farklı yapıları ve amaçları olan bölgesel yönetimleri barındırması (Bullman, 1996: 4) ve AB karar verme süreçlerindeki diğer yerleşik kurumlarla kıyaslandığında zayıf kurumsal konumu olan Bölgeler Komitesi üzerine yeni teoriler inşa edilmesi makul görünmemektedir. Başka bir ifadeyle bölgesel yönetimlerin merkezi yönetimlerin yörüngesinin dışına çıktığını ve yakın gelecekte devletlerin yerini bölgelerin alacağını öne sürmek ancak resmin tamamını görmeyen indirgemeci bir bakışın ürünü olabilir (Anderson, 1991: 445). Diğer yandan bölgesel yönetimler her geçen gün AB yapısı içindeki hareket alanlarını genişleterek konumlarını belirgin bir şekilde güçlendirmekte ve Bölgeler Avrupası gibi soyut bir amacın peşinden koşmak yerine yerleşik AB kurumları ile daha somut faaliyet alanlarında işbirliği imkanlarını değerlendirerek sağlam adımlarla ilerlemektedir (Moore, 2008: 532).

AB' ninde artık sadece merkezi yönetimlerden müteşekkil devlet merkezli yapısının gittikçe aşındığını ve bölgesel yönetimlerin sistem içindeki yeni konumunun

kabullenilmesi gerekliliğini görmek gerekir. Yani henüz nihai sonuçlardan ve şekillenmiş yapılardan bahsetmek için çok erken olmaz rağmen bazı şeylerin değiştiğini farketmek gerekmektedir. Yani mevcut kurumsal yapılarına bakıldığı zaman AB içinde Bölgeler Avrupası'nın tezahürü sayılabilecek bir yapı mevcut değildir. AK, AP ve Avrupa Bakanlar Konseyi'nin bölgesel kimlikleri merkezi yönetimlere tercih ettiğine dair herhangi bir uygulama yoktur (Keating, 2008: 631). Bölgesel yönetimlerin devletlerin ekonomik ve sosyal rollerini alması bir yana hala devletlerin gölgesi altında ve devletlerin müsaade ettiği alan dahilinde hareket etmektedirler (Putnam, 1988: 434; Stolz, 2000: 183). Ama diğer taraftan AB'nin devlet merkezli yapısı aşınmakta ve yeni yapıda bölgesel yönetimlere de yer açılmaktadır. Yani devletin başrolünün devam ettiği fakat bölgesel yönetimlere de bazı rollerin verilmeye başlandığı, Bölgeler Avrupası yaklaşımının gerçekleşme ihtimalinin zayıf olmasına rağmen bölgelerin AB içinde gittikçe güçlendiği, tamamlanmamış bir süreç mevcuttur (Tatham, 2008: 493). Bu filli durumu Borrás-Alomar'ın önerdiği gibi Bölgeler Avrupası yerine Bölge Avrupa olarak adlandırılmak daha anlamlı olabilir (Borrás-Alomar, 1994: 23).

BÖLÜM 3: AB ÜLKELERİNDE BÖLGESEL YÖNETİM UYGULAMALARI

3.1. Fransa

3.1.1. Bir Yönetim Kademesi Olarak Devrim Öncesi ve Sonrasında Bölge

Devrim sonrasında ortaya çıkan bölgeselleşme talepleri, iller temelinde bölümlenmeye karşı çıkan ve yerel imtiyazların korunması üzerine inşa edilmiş bir yaklaşımdır. Bu dönemde bölge kelimesi henüz bugünkü anlamına kavuşmamış ve eyalet ile eşanlamlı olarak kullanılmaktaydı. 1762 tarihli Fransa Akademi sözlüğünde bölge; büyük bir devletin genellikle aynı yönetici tarafından idare edilen birkaç şehir, kasaba ve köyü kapsayan kayda değer genişlikte bir parçası' olarak tanımlanmıştır (Nalbant,1997: 49). Bölge kelimesi bugünkü kullanımına yakın anlamda coğrafi içerikle ilk kez 1884 yılında Omalius d'Halloy tarafından kullanılmıştır. D'Halloy daha sonraki zamanlarda kullanılacak olan idari anlamlarına uzak bir şekilde coğrafi özellikler temelinde ülkeyi Paris havzası, Ren ve Alp dağları civarlarında kümelenen yedi doğal bölgeye ayırmıştır. Daha sonraki dönemlerde idari ve ekonomik temellerde yapılan bölgelere ayırma çalışmaları en az 100 yıl önce belirlenen bu bölgesel sınırlara çok yakın olmuştur. Mesela DATAR'ın 1930'larda oluşturduğu bölgelere çok benziyordu. Daha sonra coğrafi temellerde oluşturulan bölgelerin sayısı 15 ila 22 arasında değişmekteydi. Vidal de la Blache coğrafi özelliklere ilaveten ekonomik şartları da göz önünde bulundurarak ülkeyi 19 bölgeye ayırmıştır. özellikle 1947 de Jean-François Gravier'in yaptığı bölgesel ayrımı savaş sonrası yapılan bütün ayrımlara zemin teşkil etmiştir (Loughlin, 2007: 40).

Bölge, her ne kadar tarihsel ve kültürel kökleri orta çağa kadar uzanan bir kavram olsa da idari anlamda ancak merkezi yönetime karşı muhalefet etmekle vücut bulmuş bir anlayıştır. Bugünkü şekli ve anlamıyla bölgeselcilik II. Dünya Savaşı sonrası ortaya çıkmıştır. Bölgeselcilik farklı oranlarda ve biçimlerde hemen bütün Avrupa ülkelerinde etkili olmuştur. Bölgeselcilik, İspanya'da siyasal bölgeselcilik şeklinde tezahür ederken, Fransa'da bölge bir yerel yönetim kademesidir, en uçta ise federal devlete tekamül eden Belçika bölgeleri vardır. Bölgeselleşme, İngiltere'de yetki devri ve Galler, İskoçya ve

İrlanda'nın merkezi organlarda temsili şeklinde uygulamaya aktarılmıştır (Nalbant, 1997: 49).

Fransa'da Napolyon döneminde katı merkeziyetçi yönetimin kurumlarıyla inşa edilmesi ve bölgenin yönetim şemasında yer almamasına rağmen, bölgesel yapılar çevrede bir şekilde varlığını sürdürmüş ve merkeziyetçi yapıya muhalefet etmekten geri durmamıştır. Hemen devrim sonrasında Kurucu Mecliste bölgelerin muhalefeti geleneksel eyalet kurumlarının tamamen ortadan kaldırılmaması ve yeni sistemde aristokratik ayrıcalıklara da yer verilmesi şeklinde seslendiriliyordu. Ayrıca Korsika, Oksitanya, Alsas-Loren, Bask ve Brittany gibi ülkenin geriye kalan kısmından farklı etnik ve kültürel aidiyetlerin olduğu bölgelerde bölgeselcilik talepleri hiç eksik olmamıştır. İdari bağlamdan çok kültürel bağlamda dile getirilen bölgeselcilik talepleri daha çok toplumsal yapılanmanın aile, belediye ve meslek örgütleri üzerine inşa edilmesini savunan ve il kademesini toplumsal olmayan suni bir kademe olarak gören muhafazakarlar tarafından dillendirilmekteydi. Bölgelerin yer almadığı bu merkeziyetçi yönetim yapısına yönelik eleştiriler zamanla geniş çevreler tarafından kabul görmüştür ki Proudhon'un merkeziyetçi yapılara yönelik eleştirisi bu yönde değerlendirilebilir (Nelson, 1975: 32).

Henüz III. Cumhuriyette merkeziyetçi yönetim yapılarına karşı eleştiriler gelmeye başlamıştı ve 1861' de Fransız politikacı Camille-Hyacinthe Odilon-Barrot dediği gibi ademi merkeziyetçilik bütün Avrupa'da olduğu gibi Fransa'nın da gündemindeydi (Treisman, 2007: 290). 1863'te bir grup yazar tarafından hazırlanan Nancy raporunda iller üzerindeki katı merkeziyetçi denetim eleştirilmekte ve bu denetimin gevşetilmesi hatta kaldırılması vurgulu bir şekilde önerilmekteydi (Young, 1898: 37). Bu eleştirilere binaen üstyapı kurumlarında ademi merkeziyetçi anlayış çerçevesinde belli düzenlemeler yapılmıştı, belediye başkanları ve il meclisleri artık atama temelinde değil seçim temelinde oluşmaktaydı ve merkezi yönetim yetki genişliği ilkesi doğrultusunda bazı yetkileri Paris'ten merkezin çevre yönetim birimlerine aktarmıştı, fakat hala Napolyon döneminde belirlenen merkeziyetçi ana çerçevenin hakimiyeti geçerliydi. III. Cumhuriyetin kuruluşunda demokratik esasların vurgulanmasına rağmen idari yapı aslında hala monarşik merkeziyetçi bir öz taşıyordu, yani prensipler ve uygulamalar arasında bir tezat vardı. Fransa'da demokratik-cumhuriyetçi bir anayasa ile birlikte

yaşamaya devam eden monarşik-merkeziyetçi bir bürokrasi söz konusuydu (Garner, 1919: 18).

Merkeziyetçi yapılar üzerinde değişiklik yapılması yönünde talepler vardı, fakat bu taleplerin bölgesel yönetimler ekseninde şekillenmesi yönündeki ilk kapsamlı öneri 1868'de Prevost-Paradol'den gelmiştir. Yönetim şemasında bölgenin olmadığı bu yıllarda Prevost-Paradol'a göre ekonomik problemler genellikle aynı civardaki birkaç şehri ilgilendirmektedir ve dolayısıyla bu şehirlerin belli aralıklarla toplanan Bölgesel Konseyler oluşturmaları önem arz etmektedirler. III. Cumhuriyet döneminde bölgeselleşme yönünde benzer girişimler giderek artmaya başlamış ve Fransız hükümeti idari yapıda bölgesel reformlar yapılmasının gerekliliğinin farkına varmıştı. Önemli oranda ademi merkeziyetçi unsurlar barındıran 1884 belediye kanunu bu yönde atılmış bir adım olarak görülebilir (Greilsammer, 1975: 91).

Bölgesel yönetimler yönünde atılmış daha ciddi adımlar için I. Dünya Savaşının sonuna kadar beklenilmesi gerekmektedir. I. Dünya Savaşında yüz binlerce Fransızın yaralanması ve ölmesiyle ülkenin özellikle kırsal bölgelerinin ekonomileri olumsuz etkilendi. Bu insan kaybı hantal idari yapı ile birleşince zaten diğer gelişmiş Avrupa ekonomilerini geriden takip eden Fransız ekonomisinin konumu daha da kötüleşti ve Fransa için değişim kaçınılmaz hale geldi. Problemin çözümüne yönelik ilk somut idari adım ise dönemin Ticaret Bakanı Clementel'in çabalarıyla kabul edilen ve Ağustos 1917'de yayınlanan yasa olmuştur. Prevost-Paradol'un 1868 de yaptığı öneri ile benzerliği kolayca fark edilen ve ekonomik faaliyetlerin bölgeler bazında koordinasyonunun sağlanması amacıyla oluşturulan bu bölgeler sonraları Clementel bölgeleri olarak anıldı. 1919'da daha ileri bir adım atılarak bölgeler arası işbirliğini güçlendirmek amacıyla 15 grup oluşturuldu, 1938'de ise bu gruplaşma sonucunda ortaya çıkan birimlere kamu kurumu statüsü verilerek tüzel kişilik olarak kabul edildiler (Weiss, 1983: 57). Ekonomik temelde gerçekleşen bu ilk bölgeselleşmenin sonucu olarak bölgesel meslek okulları ve bölgesel bankalar kuruldu. Sadece ekonomik boyutu olan bölge kademesi ile diğer yerel yönetim kademeleri arasında koordinasyonun etkili olarak yürütülebilmesi için yeni kurumların oluşturulması bir zorunluluk olarak belirdi ki bu durum daha sonraki değişimlerin dinamosu olmuştur (Nalbant, 1997: 238).

3.1.2. II. Dünya Savaşı Sonrası İdari Yeniden Yapılanma

1920'nin sonlarında, dünya çapındaki ekonomik kriz ekonomisi zaten aksamakta olan Fransa'yı daha olumsuz etkiledi ve Fransız ekonomisini daha da kötüleştirerek değişimi kaçınılmaz kıldı. Fransa'nın ilk tedbiri merkezizetçilik anlayışına çok uygun olarak korumacı tedbirlerle problemi çözmeye çalışmak oldu, ama yine de bu tedbirlerle kalıcı ilerleme sağlanamadı. Bu ekonomik problemlerle uğraşırken Fransa 1938 de II. Dünya Savaşına girdi. I. Dünya Savaşında yüzbinlerce insanını kaybeden Fransa'nın II. Dünya Savaşında insan kaybı daha az oldu fakat savaştan daha çok sektör etkilendi ve savaşın ekonomi ve toplum üzerindeki yıkıcı etkisi daha derin oldu. Limanların %80'i kullanılamaz duruma gelmişti, 2500 köprü ve yaklaşık 2 milyon bina tahrip edilirken. 200,000 çiftlik ve 170,000 sanayi tesisi kullanılmaz haldeydi. Sistemin toplumsal ve ekonomik temelleri sarsılarak zayıfladığı Fransa için II. Dünya Savaşı tam bir felaket oldu denebilir (Loughlin, 2007, 48).

Fransa'daki ikinci dalga bölgeselleşme ise savaş sırasında bu zor şartlar altında Vichy hükümeti döneminde 1941'de çıkarılan bir yasayla başlamıştır. 1917'deki birinci bölgeselleşme ekonomik temelli olmasına rağmen ikinci bölgeselleşme daha çok güvenlik temelleri üzerine kurulmuştur. Ülke 18 bölgeye ayrıldı ve bölge valilerinin görevleri savaş ortamında bozulan güvenlik alanında yoğunlaşmıştı. Savaşın ortaya çıkardığı karmaşa ortamında merkezde alınan kararların bölgelerde etkili uygulanamıyordu ve yeni bölgesel valiler aracılığıyla birkaç il bir araya getirilerek iller üstü bir organizasyonla güvenlik problemlerinin daha verimli çözülmesi amaçlanıyordu. Ekonomik karmaşanın güvensizlik ortamının oluşmasında etkili olduğu düşünüldüğü için güvenlik ekseninde oluşturulan bölgelerin valilerinin üç başlıkta toplanan yetkilerin ekonomik boyutu dikkati çekmektedir; 1) iç güvenliğin sağlanması için ekstra tedbirlerin alınması ve yürütülmesi 2) gerekli durumlara kamu görevlileri üzerinde istisnai yetkilerin kullanılması 3) fahiş fiyatların önlenmesi amacıyla fiyat narhı konması ve halka gıda dağıtımı (Nalbant, 1997: 238).

Savaş sonrasında ülke bir yıkım halindeydi ve durumu daha da kötüleştirilen yıkımları tamir etmek ve ekonomiyi işler haline getirmek için Fransa'nın kendi kaynakları yeterli değildi ve bu yüzden dış kaynaklara yönelmek zorundaydı. Dış kaynak olarak dönemin süper güçleri Rusya ve ABD vardı ve Fransa kendini bu güçler arasında sıkışmış olarak

buldu. De Gaulle'cü güçlerle birlikte direniş hareketine çok olumlu katkıda bulunan Komünist parti Rusya ile yakınlaşmaktan yanayken De Gaulle'cüler hem Rusya hem de ABD' ye karşı oldukça mesafeliydiler. Savaş sonrası De Gaulle'ün başkanlığında kurulan koalisyonda iki taraf da vardı ama bu koalisyon hükümeti daha sonra De Gaulle'cü olmayan sağ, ılımlı sol ve Hıristiyan Demokratlardan oluşan bir koalisyon tarafından düşürüldü. Yeni koalisyon hükümeti ABD'ye yakınlaşmak konusunda kesin karar vermişti ve bu karar sonucunda Fransa 1945-47 yılları arasında Marshall yardımları çerçevesinde ülkenin yeniden yapılandırılması için 2 milyar dolar yardım aldı (Loughlin, 2007, 49).

Fransa'nın Marshall yardımları alarak ABD' den yana tarafını kararlaştırması ile yönetim üzerinde belli değişiklikler yapılması gerekiyordu. De Gaulle koalisyonu döneminde özellikle koalisyonun sol ortaklarından gelen baskıyla ekonominin canlandırılması için ekonomik planlama konusunda güçlü temayüller vardı, ancak Amerika ile yakınlaşmadan sonra bu temayül zayıflamaya başladı. Marshall yardımlarıyla savaş sonrası dönemde Avrupa bütünleşmesi önemli bir ivme kazandı. Rusya ile soğuk savaş dönemine girmiş olan ABD, Sovyet yayılcılığının önüne geçmek için batı Avrupa' da bölgesel ekonomik bir blok oluşturulmasının gerekliliğini fark ederek Marshall yardımlarını bu amacın gerçekleşmesi yönünde kullanıyordu. Birleşik hatta federal bir Avrupa fikri Hıristiyan Demokrasi hareketlerinin temelini atan katolik siyasi çevrelerde savaş esnasında bile konuşulmaya başlanmıştı ki soğuk savaş ve Rus yayılcılığı fikre yeni bir cazibe katmıştı. (Keating, 1995: 1). Hıristiyan demokrat (Mouvement Républicain Populaire-MRP)'den Robert Schuman ve Union Democratique et Socialiste de la Resistance'dan ılımlı sosyalist René Pleven'in federal Avrupa'dan bahsetmesi bu döneme denk düşmektedir.

Savaş sırasında bile Fransa'nın mülki idari sisteminde değişiklikler yapılmaya başlandı. 10 Ocak 1944 tarihli kararnameyle ihdas edilen ve geniş yetkilerle donatılan hükümet komiserleri Vichy döneminin bölge valilerine çok benzer yetkilerle donatılmıştır. Bu eğilimler savaş sonrasında ise güçlenerek devam etmiş ve savaş sebebiyle bozulan düzenin tesisi için büyük beklentilerle 24 Ekim 1945 tarihli kararnameyle adı cumhuriyet komiserliğine dönüştürülen bu bürokratlar yetki genişliği ilkesi uyarınca merkezin bölgedeki doğrudan temsilcisi konumuna yükselmiştir. Aynı kararnameye

göre bölgesel hizmet amirleri ve valilerin faaliyetlerinin yönlendirilmesi, koordine edilmesi ve denetlenmesi hükümet komiserlerinin uhdesindeydi. Geniş yetkiler ve büyük beklentilerle ihdas edilen hükümet komiserliği makamı Mart 1946 tarihinde Kurucu Meclis tarafından ilga edilmiştir (Greilsammer, 1973: 84).

1945’de General De Gaulle başbakan olduğunda idari sistemde kalıcı değişiklikler ile sonuçlanacak yeni ekonomik ve sosyal yaklaşımlar benimsenmeye başlandı. Mesela Genel Planlama Komiserliği (*Commissariat general du Plan*) kuruldu ve ilk başkan olarak Fransa’ da planlamanın önemli öncülerinden Jean Monnet atandı (Smith, 1996: 120). Monnet’in başkanlığındaki kurum Rusya’dan ilham alan, ama ondan oldukça farklı olan milli planlama mekanizması oluşturmak için önemli çalışmalar yaptı. Fransız planlamasının en belirgin farklılığı Rus planlaması gibi kesin yönlendirmeler yaparak detaylara girmek yerine, ulaşılması gereken hedefler genel çizgileriyle belirleniyor ve daha sonra bu hedeflere ulaşılması için yapılması gerekenler ana hatlarıyla veriliyordu. Zayıf bölgelerin ekonomik verimliliğini arttırarak, farklı kalkınmışlık seviyeleri arasındaki tedirgin edici farklılığın merkeziyetçi yönlendirmelerle kapatılmasını amaçlayan bu planlar, Fransız ekonomisinin yeniden canlandırılmasındaki en kaydadeğer gelişme oldu (Cole & Loughlin, 2003: 265).

1947 yılındaki grevler ve savaş sonrası güvenlik ortamının tam olarak sağlanamamış olması sebebiyle idari yenilikler arayışında olan hükümet güvenlik temelli bölgesel kurumların tesis edilmesine karar verdi ve 24 Mart 1948 tarihli yasayla sivil ve askeri yetkiler arasında işbirliğini koordine etmek amacıyla IGAME (General Inspectors of the Administration in Extraordinary Mission- İdarenin Olağanüstü Görevli Genel Müfettişleri) kuruldu. Askeri bölgeler örneğinde oluşturulan IGAME 9 bölgeden oluşmaktaydı ve başlıca görevi iç güvenliğin sağlanması amacıyla askeri otoritelerle düzenli işbirliğinin sürdürülmesiydi (Greilsammer, 1973: 84). Başlangıçta tamamen güvenlik temelinde oluşturulan bu kurumun müfettişlerine 1950’den sonra bölgesel ekonomik işbirliğinin geliştirilmesi yönünde görevler de verilmeye başlandı ve gittikçe ekonomik bağlamdaki faaliyetleri artarak devam etti. 1950’lerin ortalarında Fransa’daki bölgeselleşme tekrar ekonomik temeller üzerinde canlanmaya başladı. Savaş sonrası planlı ekonomi döneminde olumlu sonuçlar alınması için merkez ile iller arasında ara kademenin ihtiyacının hissedilmesi ekonomik bağlamda bölgeselleşmenin önünü açan

sebeplerden olmuştur. Ekonominin yeniden yapılandırılması ve sanayileşmenin yerinden yönetim ekseninde daha başarılı olacağı yaygın kanaat halini almıştı. Aynı dönemde ekonomik işlevleri olan ilüstrü kuruluşlar zaten yönetim mekanizması içinde yerlerini almışlardı ve hükümete düşen de 11 Aralık 1954 tarihli kararnameyle bunları kamu kurumu olarak düzenlemektir. Fakat burada hala geçerli olan bölgesel kurumların bölgesel faaliyetleri merkezden planlandığı şekilde yürütmesidir ve bu amaca yönelik olarak 1955’de bölgesel faaliyetler için program kurumları oluşturulmuştur. Buradaki birincil amaç ulusal planlamanın bölgesel planlamalar üzerine inşa edilmesi ve bölgeler vasıtaıyla uygulanabilmesidir. IGAME bölgelerinin sınırları yeni program bölgeleri için çok geniş olduğundan 9 olan bölge sayısı 1956 yılında 23 program bölgesi olarak yeniden düzenlendi. Bu bölgeler 1958 yılındaki düzenlemelerle tamamen ekonomik ve sosyal kalkınmaya yönelik bir yapıya dönüştürüldüler (Loughlin, 2007, 49).

3.1.3.Refah Devleti Anlayışı ve Merkezi Yönetimin Güçlenmesi

1960’lara yaklaşıldığında Fransa yönetim modeli üzerinde etkili olan önemli diğer bir gelişme ise *l’Etat providence, l’Etat providentiel* yada *l’Etat de bien-etre* şekillerinde adlandırılan ve İskandinavya, Almanya ve İngiltere gibi Avrupa ülkelerinde gittikçe önem kazanan ve vatandaşlara önemli sosyal haklar sağlayan refah devleti anlayışının yönetimde etkinlik kazanması oldu.

Refah devleti anlayışı işsizlik, ekonomik durgunluk ve fakirlik gibi problemleri çözmeye yönelik milli hassasiyetler üzerine inşa edildiği için ülkeden ülkeye farklılıklar barındırıyordu, fakat hemen hepsi bütün vatandaşlara işsizlik, hastalık, yaşlılık teminatları yanı sıra eğitim ve sağlık gibi temel sosyal hizmetlerin devlet tarafından sunulmasını içeriyordu. Yani başta eğitim, sağlık ve sosyal güvenlik olmak üzere önemli temel hizmetlerin tamamı devlet tarafından ülkenin neresinde ikamet ederse etsin bütün vatandaşlara standart olarak ve ücretsiz olarak verilecekti (Jeffery, 2006: 67). Refah devleti yaklaşımı ile savaş sonrasında oluşmuş işsizlik ve ekonomik durgunluk ortamında vatandaşların yetersiz kaldıkları noktada onlara oldukça geniş hizmetler sunan sosyal bir devlet sözkonusudur. Yani devlet vatandaşlarına daha geniş bir yelpazede hizmet sunacaktı ve vatandaşlık, sadece vergi ödeyen bir birey anlayışını aşarak daha kapsamlı bir hale getirilecekti.

Refah devletinin uygulamaya geçirilmesi aşamasında vergiler hangi yöntemlerle toplanılırsa toplansın, kaynaklar hangi alanlara harcanırsa harcansın üniter veya federal hemen her ülkede benzer kurumlar aracılığıyla yapılmaya çalışıldı. Bu kurumlar kaynakların daha verimli kullanılabilmesi ve az gelişmiş bölgelerin durumunun düzeltilmesini sağlamak için oldukça merkeziyetçi bir çerçeve içinde şekilleniyordu ki bu merkezi kontrol sistemi sadece üniter devletlerin değil, federal devletlerin de kurumsal yapılarını değiştirdi. Federal yönetimlerde, yeni kurumsal yapılar aracılığıyla hizmetlerden faydalanma ekseninde eşit bir statü yaratılarak, istemeyen farklılıkların ortadan kaldırılması yönünde kullanılmıştır. Bu standart hizmetlerden faydalanan bireylerin topluma olan aidiyet duyguları güçlendirilmekte ve bireylerin farklılıklarını ikinci plana atılarak toplumla bütünleşme sürecine girmeleri sağlanmaktaydı (Axtmann, 2004: 261). Refah devleti anlayışının en önemli temellerinden olan eşitlik ilkesi ekseninde ülkenin sınırları dahilinde bütün bireylere eğitim, sağlık gibi bütün alanlarda standart hizmetler sunulması gerekmektedir. Bu fikirleri devlet müdahalesi ve ekonomi düzenlemesine yabancı olmayan Fransız devlet geleneğine (Colbertizm) eklemek hiç de zor olmadı (Loughlin, 2007, 51).

Refah devleti uygulamalarında sıklıkla gündeme gelen asıl-vekil anlayışı çerçevesinde yerel yetkililer temsilci iken, kaynakların dağıtımından ve sosyal hizmet programlarının yürütülmesinden sorumlu olan devlet patron konumundaydı ki bu durumun yönetimin merkeziyetçiliğine yeni bir boyut kazandırdığı doğrudur. Ama diğer yandan merkez ile iller arasında özellikle ekonomik bağlamda yeni kademelere olan ihtiyacın gittikçe daha belirgin hale geliyordu ki bu amaçla 1960'da bölgesel faaliyet çevreleri (CAR) oluşturularak aralarında ekonomik bağlılık bulunan yönetim birimleri gruplandırıldı. 22 yönetim çevresi oluşturuldu ve bunlara birer koordinatör vali atandı. Ayrıca bölgesel bağlamlı faaliyetlerin teşvik edilmesi amacıyla illerarası bir konferans oluşturuldu ve konferansın düzenli olarak toplanmasının gereği vurgulandı.

Koordinatör valiliğin kaldırılarak yerine bölge valiliğinin kurulması 1964 yılında gerçekleşti. Bölge valiliğinin yanısıra bölge komisyonu da aynı yıl oluşturuldu ve özel bölgesel gelişme derneklerini yarı temsili bir konum verilerek bölgesel ekonomik kalkınma komisyonları CODER (*Commission de Development Economique Regional*) kuruldu (Greilsammer, 1975: 84). Ekonomik Kalkınma Komisyonları, o tarihe kadar

bölgesel faaliyet raporları hazırlamakta olan IGAME'lerle birlikte çalışacaklardı. Bölgesel Ekonomik Kalkınma Komisyonlarının bünyesinde yerel yönetim temsilcileri, işçi sendikaları, işveren kuruluşları ve ekonominin etkili aktörleri vardı. Bu komisyonlar bölgesel planlamalar yapılırken gerekli bilgilerin sağlanmasında kaynak olarak görev yapıyorlardı ve gerekli noktalarda danışmanlık hizmeti veriyorlardı. Yani artık Fransız yönetim sistemine bölge bir idari kademe olarak girmeye başlamıştır. Bölge valisi artık bölgenin ekonomik gelişmesiyle ilgili hükümet politikalarını uygulamakla görevli yetki genişliği ilkesince istihdam edilmiş bir kamu görevlisidir. Fakat Fransa'da bölge henüz bir yönetim kademesi değildir ve merkezin çevredeki faaliyetlerini verimli hale getirmek için kullanılan merkezi yönetimin idari çevrelerindedir. 1970'lerde kamu yatırımlılarının etkin hale getirilmesi, mali yardımların dağıtılması ve planlamanın verimliliştirilmesi için bölgeselleşmenin öneminin farkına varılır ve bölgeler daha da ehemmiyet kazanır (Wright,1985: 4).

Bu yıllarda kalkınma planının bölge ekseninde hazırlanması yönünde talepler daha anlamlı olmaya başlamıştır. 1960'ların sonlarına kadar Fransa'nın uluslararası konumu ön plana çıkarıldığı ve Fransa'nın büyüklüğüne vurgu yapıldığı için 1969'a kadar bölgesel ve yerel yönetimlerle ilgili çalışmalar yapılamamıştır. 1968'de Servan-Schreiber bölgenin merkezin gücünü sınırlandıran ve özgürlükleri koruyan yanlarını vurgulayarak bölge kademesinin inşasının önemini vurgulamıştı (Greilsammer,1975: 93) ve merkeziyetçi sınırlamaların kaldırılmasını vurgulayan *autogestion* dönemin moda akımıydı. Aynı yıl, De Gaulle çok şaşırtıcı bir çıkış yaparak merkezileşmenin ulus devlet inşası aşaması esnasında kaçınılmaz olduğunu ama bu süreç başarıyla tamamlandığı için artık merkeziyetçilik üzerinde bu kadar vurgu yapmanın gereksiz olduğu şeklinde bir beyanat verdi ve bölgesel eksende reformlar yapılmasını önerdi ki De Gaulle'ün toplumda güçlenen bu yöndeki fikirlerden etkilenmemiş olması uzak ihtimaldi.

Fransız bölgesel yönetimleri açısından devrim sonrası bir dönüm noktası belirlemek gerekirse, o 1969 dur. Özellikle II. Dünya Savaşından sonra hükümetler halkın gözünde meşruiyet sorunu yaşadıklarını düşündükleri dönemlerde idari bölümlenme reformlarına girişmeyi tercih etmişlerdir (Jouve, 2000: 45) ve bu yöndeki ilk cesur adım Devrim sonrasında yerel geleneksel nüfuz odaklarından çekinilerek girişilen katı merkeziyetçi

anlayışın yaklaşık 200 yıllık uygulanmasından sonra 1969'da artık milli birliğin kurumlarıyla çok sağlam bir şekilde yerleştiğini söyleyerek ciddi reformlar öneren Charles de Gaulle ile atılmıştır. Ayrıca gelecekte ekonomik gücün bölgesel faaliyetler üzerine inşa edileceğini ve Fransa'nın da bu gerçeğe uzak kalmaması gerektiğini öne sürdü. De Gaulle'e göre bölgesel eksende yapılanmanın zamanı gelmişti ve bölgeleri Fransa'nın idari yapısında birer yerel yönetim kademesi olarak kabul eden, yarı korporatist özelliklere kavuşturan ve Senato'yu bu idari yapıya göre şekillenmesini öngören maddeleri içeren reform yasaları 1969 referandumunda reddedildi (Schmidt, 1996: 32). İlginç olan bu yasanın reddedilmesine rağmen, bölgesel reformlar cazibesini kaybetmedi ve yasanın öngördüğü bölgesel değişim önerileri De Gaulle 'ün varisi Georges Pompidou'nun konuyu tekrar gündeme getirmesiyle sonraki dönemde hayata geçirildi.

Bölgesel reformların hayata geçirilmesinin ilk somut adımı Temmuz 1972 tarihli yasa olmuştur. Bu yasayla sayısı 22 olarak belirlenen bölgeler *collectivites territoriales* statüsündeki il ve belediyeden farklı olarak yer yönünden kamu kurumu (*etablissements publics*) statüsü ile idari sisteme dahil oldular. En önemli organı bölgeden seçilmiş milletvekilleri, bölgesel meclis ve il genel meclisi temsilcilerinden oluşan bölge meclisi olan bölgelerin, diğer organları Ekonomik ve Sosyal Konsey ve bölge valiliği idi. Bölgesel meclisin doğrudan seçimle oluşmamış olması bölgesel yönetimlerin güçlü olamayacağını ilk işaretiydi ve bölgesel yönetimlere aktarılan yetki ve görevlerin idari bölgeler sınırları dahilindeki bütün yerel faaliyetlere yönelik genel yetkileri olan belediyelerden farklı olarak ekonomik gelişme, mesleki eğitim ve altyapı alanlarıyla sınırlı olması da bu kanaati pekiştiriyordu. Bölgesel yönetimlerin birincil görevleri ekonomik planlama faaliyetleri konusunda yoğunlaşmıştı. Bölgenin merkezi olan ilin valisi aynı zamanda bölge valisiydi ve bölgenin yürütme organıydı. Danışma fonksiyonu olan Ekonomik ve Sosyal Konsey ise sendika ve meslek kuruluşu temsilcilerinden oluşmaktaydı ve ekonomik planlamayla ilgili konularda temsil ettikleri kurumların fikirleri doğrultusunda karar alınması için çalışmaktaydılar. Bölge yer yönünden bir kamu kurumu olarak 1972 de düzenlenirken (Douence, 1995: 13), hakları ve yetkileri olan bir yönetim kademesi olabilmesi için 1982'ye kadar beklemek gerekecektir.

Bölgesel yönetimlerin konumlarındaki değişim Pompidou ve halefi Valery Giscard d'Estaing zamanında gerekli seviyede olmadı. IV. Cumhuriyette ve V. Cumhuriyetin ilk zamanlarında bölgesel yönetimlere dair küçük yenilikler dışında mülki idare mekanizmasında köklü değişimlerden uzak durularak sistem anahatlarıyla sürdürüldü. Oysa Fransız toplumunun kültürel değerleri hızla değişiyordu ve bunu farkedenden Valery Giscard d'Estaing 1974te başkan seçildikten sonra liberalleşme yolunda çok önemli yeniliklere öncülük etti. Toplumda eğitim ve idari sistem gibi konular geniş kesimlerde sorgulanmaya başlamıştı. Toplumda yeni akımlar belirmişti ve bu akımlar eski olanın sorgulanması ve eğer gerekiyorsa hiç zaman kaybetmeden ilk fırsatta değiştirilmesini talep ediyorlardı. 1945'ten beri ekonomide yaşanan altın yıllar artık bitiyordu ve bu gelişmelerde çok önemli katkısı olan devletin rolü tartışılmaya başlanmıştı ki bu tartışmalar çoklukla otonomi (*autogestion*) kavramı etrafında dönüyordu. Otonomi kavramının bireysel boyutu da olmasına rağmen toplumsal boyutu daha güçlüydü ve demokrasinin katılımcı yanlarının güçlendirilmesi gerektiğini vurguluyordu ki katılımcılığın güçlendirilmesi akla ilk olarak bölgesel yönetimleri getiriyordu (Loughlin, 2007: 60).

1972'de çıkarılan yasayla Fransız idari bölümlenmesine giren bölgesel kurumlar (*établissements publics régionaux*) önemli bir aşamaya işaret ediyordu. Aynı düzlemde çıkarılan yasayla bölgesel valilik ve Bölgesel Konsey kurumları oluşturulmuştur ki her ikisi de seçimle teşekkül etmiştir. Bu yasalar sonucunda ortaya çıkan gelişmeler bölgesel taleplerin güçlenmesi ile sonuçlandı. Hiçbir bölge kendi ayakları üzerinde duracak bir ekonomik güce ulaşamadı ama devletin ekonomik yardımları olmaksızın işlerini yürütememe noktasındaki zaafiyetten birazcık ta olsa uzaklaşmıştır. Yani ekonomik olarak devletin vesayetinden kurtulamamasına rağmen küçük de olsa bir hareket alanı oluşturulmaya çalışılmıştır. 70'ler boyunca Bölgesel Konseyler ekonomik olarak güçsüz ve yetersiz olmakla suçlanmışlardır. Ama bu kısmi etkilerine rağmen 1982 deki köklü reformların temelleri 1972'deki bu temeller üzerine kurulmuştur (Downs, 1995: 122). 1972 yasalarıyla koordinasyon ve işbirliği ekseninde oluşan ve gerekli durumlarda bir yerel yönetim kurumu gibi işleyen bölge merkez-çevre ilişkileri bağlamında bölgelere yönelik derin önyargıları kaldırarak bölgelerin gelişebileceği bir zemin yaratmıştır. Yine aynı yıllarda bölgesel yönetimler iller arası birlikte hareket platformu olarak işlev görmesine ve resmi yetki alanının darlığına rağmen bu yıllarda

özellikle başta AB bağlamında olmak üzere ulusötesi bölgesel işbirlikleri ekseninde önemli faaliyetlerde bulunarak etkinliğini göstermiş ve gerekli bir yerel yönetim kurumu olarak kendine yer edinmiştir. Bölge yer yönünden bir kamu kurumu olarak 1972’de düzenlenirken hakları ve yetkileri olan bir yönetim kademesi olabilmesi için 1982’ye kadar beklemek gerekecektir. 1982’deki yasayla bir yerel yönetim kademesi olan bölge uygulamada ancak 1986’daki Bölge Meclisi seçimleriyle hayata geçirilmiştir (Douence, 1995: 13).

Savaş sonrası dönemden köklü reformların yapıldığı 1982’ye kadar olan döneme genel anlamda bakıldığında farklı şekillerde devam eden yeniden yapılanma çalışmaları savaş sonrası enkaza dönen Fransız ekonomisi açısından oldukça başarılı olmuştur bu yüzden 1945- 1975 arasındaki ekonomik gelişmeden dolayı bu dönem altın çağ (*Les Trentes Glorieuses*) olarak adlandırılmıştır. Aynı yıllarda devlet Amerika’ da siyasal literatürde gittikçe önem kaybederken (Mitchell, 1991: 79) Fransa’ da zaten yüceltilmiş bir konumu olan devlet elde ettiği ekonomik başarılarından sonra çok daha saygın konum edindi. Belli ekonomik faaliyetleri üstlenen devlet ekonomide önemli bir aktör oldu ve arz ve talep arasındaki dengeleri sağlayarak ciddi başarılar imza attı (Wagstaff, 1999: 65). Özellikle 1960’larda etkin olarak uygulanan refah devleti anlayışı Fransız merkezîyetçiliğine yeni bir boyut kazandırdı ve devlet için seçkin yönetici ve planlamacılar yetiştiren Polytechnique, ve Ecole Nationale d’Administration (ENA) refah devleti yaklaşımına merkezîyetçi Fransız özgünlüğünü ekledi. Bu seçkin yöneticiler devletin tek ve bölünmezliğini sağlamak ve De Gaulle’ün büyük Fransa idealini gerçekleştirebilmek için daha çok merkezîleşmeyi kaçınılmaz gördüler ve Paris’ in önderliğinde milli ekonominin yeniden inşa edilmesini sürekli olarak vurguladılar (Loughlin, 2007: 53).

Ama devletin önderliğinde gerçekleştirilen ekonomik kalkınmadan bütün bölgeler eşit olarak faydalanamadı, çünkü hükümet planları bölgeler arasındaki gelişmişlik farklılıklarını gözönünde bulundurmadan ulusal temelde hazırlanıyordu. Merkezi planlarla elde edilen gelişmelerden en kazançlı çıkan şehirler Paris ve Lyon olurken Brittany, Korsika, Auvergne ve Ardeche yeterince faydalanamadılar. Çünkü birinci gruptaki şehirler diğer az gelişmiş, toprağın işlenmesi zor ve teknolojinin oldukça geri olduğu dağlık şehirlerden sürekli akan ucuz iş gücüyle beslenirken ikinci gruptakiler

dezavantajlı konumları yetmezmiş gibi genç ve ehliyetli işgücünü kaybediyorlardı. Dezavantajlı bölgeler bu durumun ancak bölgesel farklılıklar temelinde kalkınma planlarıyla çözüleceği kanaatindeydiler ve buna yönelik ilk çalışma CELIB'in önderliğinde (*Plan d'Action Regionale*) ulusal çerçevede içinde Brittany'nin farklılıklarını gözönünde bulundurarak bölgesel hareket planı hazırlandı ki bu yöntem daha sonra diğer bölgeler tarafından da benimsendi. Süreçten faydalanan şehirlerde belli bir süre sonra gelen göçleri istihdam ve ikamet etmekte zorlanmaya başladılar ve buna kontrolsüz büyüme, kirlilik ve trafik gibi problemlerde eklenince sanayinin Paris çevresinde yoğunlaşmasının önüne geçilmesi ve sanayinin başka bölgelere de yayılması çözüm olarak görüldü. Bu yöneliş sonucunda Paris'ten çok Lyon, Ren ve Lille gibi şehirlerde sanayileşme hız kazandı. Bu dönemi açıklayan kavram kutupsal gelişme kavramıydı ve bununla belli dinamik merkezlerin oluşturulmasıyla bu merkezlerin etrafında bu kalkınmadan faydalanan şehirler ve kasabalar kümesi oluşturularak bölgesel ekonomik gelişmeyi sağlamaktı. Bu yaklaşım ile dengeli olarak gelişmiş bölgelerden oluşan Fransa'ya ulaşma amacı tam anlamıyla başarılı olmamıştır ama bu çabalar sonunda sanayisi gelişmiş orta ölçekli yeni şehirler ortaya çıkmıştır (Loughlin, 2007: 55).

1945 - 1982 yılları arası büyük ekonomik ve sosyal dönüşümlerin yaşandığı bir dönem olmuştur. 1970'lere kadar Fransız üniter devleti kendini bu şartlara oldukça başarılı bir şekilde adapte etmiştir. Ama 1970lerden sonra değişen ekonomik şartlar idari yapılarda ciddi düzenlemeler yapılmasını gerektiriyordu ki İtalya, İspanya ve İskandinav ülkeleri idari sistemlerinde yerel yönetim birimlerinin yetkilerinin genişletilmesi ve arttırılması yönünde çok esaslı reformlar yaparken Fransız mülki idari sisteminde küçük düzenlemeler yapılmıştır ve düzenlemelerin bazıları AB'nin 1974 yılında uygulamaya başlattığı ERDF fonlarının etkisiyle olmuştur.

3.1.4. AB Fonları ve Fransız Bölgeleri

AB fonları 1974'e kadar çok önemli miktar teşkil etmiyordu ve bu fonlar arasında Fransa'nın etkin olarak faydalandığı tarım destek fonları (European Orientation of Agricultural Guarantee) vardı. oysa büyük altyapı yatırımları ve düşüşte olan sanayi sektörlerinin yerine yenilerini inşa etmeyi amaçlayan sanayi dönüşüm projeleri üzerine yoğunlaşan Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonları (European Regional Development

Funds- ERDF) 1974 Paris'te varılan anlaşma üzerine ihdas edilmiştir. Birincil amacı AB bölgeleri arasındaki dengesizliğin giderilmesi olan fonlar için ilk aşamada AB bütçesinin %5'i tahsis edilmiştir. ERDF fonları bölgeler bazında tasarlanmış olmasına rağmen, fonların dağıtılması sürecinde dümende merkezi yönetimler vardı. AK fonların bölgesel bazda amacına ulaşabilmesi için merkezi yönetimlerin etkisinin sınırlandırılması ve fonların AB'nin kendi kriterlerine göre verilmesi konusunda ısrar etmiştir. Gerçekten de merkezi yönetimlerin bu süreçte çok etkili olması hem bölgesel yönetimlerin cılız kalmasına sebep oluyordu hem de AB'nin kendi standartlarını oluşturmasını engellediği için üye ülkeler arasındaki mevcut derin yapısal farklılıkların kapatılması yolunda adım atılamıyordu. AK'nun ısrarları sonucunda AB fonlarının verilmiş kriterlerinde 1979, 1984, 1989 ve 1993 yıllarında değişiklik yapılmıştır (Bullmann, 1996:11) ki değişikliklerin hemen hepsi özellikle üniter yönetim yapısına sahip üye ülkelerde bölgesel yönetimlerin konumunu güçlendirmiştir ve bu değişimlerden en çok faydalanan bölgeler arasında Fransız bölgeleri vardır.

ERDF fonlarının yürürlüğe girdiği 1974'e kadar Fransız bölgesel yönetimleri mali kaynakların temini için nerdeyse tamamen Paris'e bağıydılar. Dolayısıyla bu fonlar Fransız bölgeleri için merkezi yönetimin sınırlamalarından kurtulabilecekleri yeni fırsatları içinde barındıran ileri bir noktayı temsil etmekteydi. 1974' ten sonra AB, bölgesel yönetimler ve Paris'in birlikte hazırladığı ortak planlarda belirlenen öncelikler doğrultusunda ERDF vasıtasıyla maddi destek sağlamasından sonra bölgesel yönetimlerin mali kaynaklarında AB fonları da önemli olmaya başlamıştır. Ama AB fonlarından faydalanmak için bölgesel yönetimlerin belli bir yönetim kapasitesine ulaşması ve AB nezdinde faal olması gerekiyordu, halbuki Fransız bölgelerinin AB ile doğrudan temas kurması yasal olarak mümkün değildi. Fransız bölgeleri hala merkezi yönetimin gölgesi altındaydı ve inisiyatif kullanmakta pek başarılı değildi. Oysa inisiyatif kullanabilen diğer AB bölgelerinin fonlardan oldukça etkili şekilde faydalandığını fark eden Paris'te Fransız bölgelerinin AB fonlarından daha fazla faydalanması yönünde güçlü temayül şekillenmeye başladı. Yani merkezi yönetim, bölgesel yönetimlerin bu fonlardan faydalanması konusunda ciddiyle çalışıyordu ve bölgesel yönetimler ile AB arasında ilişkileri düzenli bir şekilde sağlayacak merkezi kurumlar bile tesis etti ki bunun sonucunda kurumlararası karmaşık bir ilişkiler ağı doğmuştur. Bu ilişkiler bölgesel yönetimler ile merkezi yönetimin çeşitli kurumları

arasında dikey bir boyutta yürümekteydi. AB bölgesel politikaları ile bakanlıklar arası ilişki bile daha karmaşık bir hal almış ve aralarında rekabet doğmuştur. AB politikalarının uygulanması sürecine dahil olan bakanlıklar arasında Çalışma Bakanlığı, Tarım Bakanlığı, Denizaşırı Bölgeler Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı ile Bakanlıklararası Avrupa İşleri Komitesi (BAK) ile DATAR vardır (Wagstaff, 1999: 68). Bu kurumlar arasında anahtar konumda olan kuruluş amaçları arasında bölgeler arası eşitsizliği gidermek olan ve bu yönde yoğun faaliyetlerde bulunan DATAR anılmalıdır. Ama merkezi yönetimin Tarım ve Çalışma Bakanlıkları aracılığı ile oldukça etkili olduğu ve yerel bazda temelleri olmadığı için bilgi toplanması sürecinde vali ve valilik personeline ihtiyaç duyan DATAR' ın bu bağlamda kapasitesini arttırarak daha etkin olması pek muhtemel görünmemektedir (Jouve, 2000: 49).

Fransız bölgelerinin AB fonlarından faydalanmalarını sağlama konusunda etkisini hissettiren diğer önemli kurum ise Başbakan'a bağlı olan BAK'tır. Başbakan başkanlığında toplanan kurum bölgesel politikalarda AB' nin resmi muhatabıdır. AK ile yapılan müzakereler sonucunda alınan kararlar büyükelçi aracılığıyla bölgesel yönetimlere nakledilir. Fransa'nın bölgesel politikalarının oluşumunda daha fazla bakanlık bulunmasına rağmen asıl yönlendirici olanlar Çalışma Bakanlığı, Sosyal Fonlar Müsteşarlığı, Tarım Bakanlığı, BAK ve DATAR'dır. DATAR ile aynı düzlemde faaliyet gösteren BAK ise proje üstlenici kurumlarla, Maliye Bakanlığı arasında müzakerelerin yürütüldüğü kanalları sağlamaktadır ve anlaşmazlık durumunda nihai karar Başbakan tarafından verilmektedir. Bölgesel yönetimler bu işlemlerin başlangıç aşamalarına müdahil edilmez, ancak daha sonra sunulacak projenin AK'nun talep ettiği şartnameye uygunluğunun sağlanması aşamasında sürece dahil edilir. Maastricht Antlaşmasının onaylanmasına kadar fonlar iki kat arttırılmasına rağmen bölgesel yönetimler hazırlık aşamasından uygulama aşamasına kadar sürecin dışında tutulmaya devam edildi (Balme, 1995: 182).

Bu bilinçli dışlanmışlıktan rahatsız olan bölgesel yönetimler süreçte daha aktif rol almak ve AK ile doğrudan muhatap olmak için hükümete baskı yaptı ve bununla da yetinmeyerek 22 bölgeden 16'sı Brüksel'de büro açtı. Böylece projelerin oluşum aşamasında pek çok detaydan haberdar oldukları için doğrudan ve dolaylı olarak kanaatlerini bildirerek süreçlerin şekillenmesinde söz sahibi olabiliyorlardı (Balme,

1995: 183). Yani AB kurumları ile doğrudan temasa geçmek için Brüksel’de açılan temsilcilikler aracılığıyla ilerleyen zamanda bölgesel yönetimler AB ile doğrudan temas kanallarını etkili olarak kullanmaya başladı.

AB fonları yoluyla bir yandan yönetim yapısı değişim geçirirken diğer yandan bölgesel yönetimler ekonomik gelişme sağlayabilmek için önemli mali kaynaklar temin etme imkanına kavuşmuşlardır. Fransız bölgesel yönetimleri AB fonlarından faydalanma sürecinde diğer üniter ülke bölgeleriyle kıyaslandığında yüksek performans göstermişlerdir, mesela Korsika 1975-86 yıllarında ERDF’nin %21.4’ünü almıştır. Bu performans Paris’i bölgesel yönetimler konusunda daha ileri adımlar atmaya zorlamıştır. Yani bir yandan AK’nun AB bölgelerinin standartlarını oluşturma yönündeki çabaları diğer yandan Brüksel’de yüksek performans sergileyen ve Paris’in düzenlemelerini fonlardan daha fazla faydalanmak yönünde bir engel olarak gören bölgesel yönetimlerin baskıları sonucunda Paris daha ileri adımlar atmak zorunda kalmıştır.

1982 reformları sonucunda merkezi yönetimin belli sınırlamalarından kurtulan bölgesel yönetimler, bir yandan diğer AB bölgeleriyle sınırötesi işbirliği faaliyetlerine girişirken diğer yandan Brüksel’deki faaliyetlerini yoğunlaştırarak AB fonlarından daha fazla faydalanmak için yeni kanallar açmaya çalışmıştır. Bu çalışmalar sonucunda 1989-93 yılları arasında Fransız bölgesel yönetimleri değişik kanallar aracılığıyla fonlardan daha fazla faydalanmaya başlamasından sonra Fransız bölgeleri ERDF fonlarından 342 milyon Euro almışlardır. Bu miktar AB’nin verdiği fonların sadece % 5.6 gibi küçük bir kısmını oluşturmasına rağmen Fransız bölgelerinin AB’den aldığı fonlar artış göstermiştir. Ama bu fonlarla bölgesel yönetimler Paris’ e olan bağılıklarının tasavvur ettikleri gibi azaltamamışlardır ve 1993’e gelindiğinde bile Fransız bölgesel yönetimlerinin mali kaynakları hala önemli miktarda Paris’e dayalıydı. AB’den sağlanan kaynaklar Fransa’da sözkonusu planlara ayrılan miktarın dörtte biri, sözleşmeli planlar gereği bölgesel yönetimlerin merkezden aldıkları ödeneğin ise yarısı kadardır. Fransız bölgeleri Almanya, İspanya ve İtalya bölgeleriyle kıyaslandığında bu fonlardan faydalanmakta başarılı olamamışlardır. Bu hüküm genel anlamıyla doğrudur, fakat bütün bölgeler için geçerli değildir. 1986’da İspanya ve Portekiz’in topluluğa dahil olmasından sonra işlerlik kazanan Bütünleşmiş Akdeniz Programı dahilinde sağlanan

fonlardan Korsika dışında Fransa'nın güneyindeki Aquitaine, Languedoc- Roussillon, orta Pireneler, ve Alpes-cote d' Azur da çok ciddi olarak faydalanmışlardır (Balme, 1995: 181; Wagstaff, 1999: 69).

1986'da Tek Avrupa Şartının kabulünden sonra ERDF fonlarının yapısı değiştirilerek özgün AB bölgesel politikalarının temelleri atılmış oldu. Anlaşmanın 130a-e maddeleri (sonradan XVII. Başlığın 158 ile 162. maddeleri) sosyal ve ekonomik uyum konusuna ayrılmıştır ve bu tarihten sonraki bütün çalışmalarda AB bölgeleri arasındaki dengesizliğin giderilmesi ve geri kalmış bölgelerin durumunun iyileştirilerek ekonomik ve sosyal uyumun güçlendirilmesi yönündeki maddeler yer almıştır (Armstrong, 1995: 24). Bu amaca ulaşmanın en önemli aracı olarak görülen yapısal fonlar oluşturulmuştur. Yapısal fonlar daha önce bölgeler arasındaki dengesizliklerin giderilmesine yönelik olarak oluşturulan ERDF (Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu)' na Avrupa Sosyal Fonu (ESF), Avrupa Tarım Destek ve Garanti Fonu ve Balıkçılık Destek Fonlarının da eklenmesiyle bütçesi arttırılarak etkili hale getirilmiştir (Bullmann,1996: 11).

Fransız bölgesel yönetimleri ilk dönemlerde kendi iç dinamikleriyle gelişmekten daha çok AB politikalarında meydana gelen büyük politika değişikliklerinin sonucunda şekillenmiştir. Tek Avrupa Senedi bölgesel politikaların şekillenmesindeki önemli faktör olarak sayılabilir. Çünkü Tek Avrupa Senedi bölgesel yönetimlere AB politikalarını etkileme konusunda oldukça verimli bir atmosfer sunmuştur. Tek Avrupa Senedi ile ulusal sınırların ve bölgesel ekonomilerin emek, sermaye, mal ve hizmet akışına açılarak ekonomik canlanma sağlanması, bölgesel ekonomilere dinamizm kazandırılması ve bölgeler arasındaki dengesizliklerin mümkün olduğu kadar azaltılması amaçlanmıştır. Üye ülkelerin bölgesel politikaları birbirinden oldukça farklıydı, dolayısıyla bazı bölgeler ekonomik kapasite ve kaynaklara ulaşma konusunda oldukça sınırlı hareket alanına sahipti. Yapısal fonların amaçlarından biri de AB bölgeleri arasındaki derin farklılıkları törpülemek ve özellikle zayıf bölgelerin kapasitelerinin arttırılmasına katkıda bulunmaktı (Mairate, 2006: 171) ki bu Fransız bölgesel yönetimlerine oldukça geniş bir hareket alanı sağlayacaktı.

1986'da kabul edilen Tek Avrupa Senedinin ilk somut ürünü olarak başkanlığını Delors'un yürüttüğü komitenin hazırladığı ve Nisan 1989'da yayımlandıktan sonra

önemli bir kısmı Komisyon tarafından kabul edilen I. Delors paketi olarak görülebilir (Wincott, 1996: 405). Bu paketle bölgesel yönetimlerin mali kaynaklarını sınırlayan bir yıllık planlardan çok yıllık planlara geçilmiştir ve yapısal fonların bütçesi iki katına çıkarılarak bu tarihe kadar sahip olduğu en büyük bütçeye ulaşmıştır. Ortaklık ilkesine önemli vurgu yapılan bu paketle bölgesel yönetimlerin AB mekanizmasına doğrudan katılımı teşvik edilmiştir (Sutcliffe, 2000: 166) ki bu hala merkezi yönetimin sınırlamaları ile muhatap olan Fransız bölgesel yönetimleri yeni imkanlar anlamına gelmektedir. Bu imkanlardan profesyonel bir şekilde faydalan Fransız bölgesel yönetimler ile AB arasındaki ilişki sağlam bir zeminde ileri noktaya varmıştır ve merkezi yönetim bölgesel yönetimlerin kendi denetimi dışında AB nezdinde faal olmasından rahatsız olmaya başlamıştır.

1992 Edinburgtaki Avrupa Konseyi toplantısında 19 milyar Euro olan yapısal fonlar bütçesinin 1999'da 30 milyar Euroya çıkarılmasına karar verilmiştir. Yapısal fonların nasıl dağıtılacağına dair 1988'de müktesabata giren ilkelerin devamlılığı kabul edilmiş ve her üye ülkenin alabileceği miktarın net olarak belirlenmesi ve teminat altına alınması istenmiştir ki bu doğrultuda 1993'de 7 yıllık fon bütçesi hazırlanmıştır (Sutcliffe, 2000: 291). Edinburg'ta ayrıca uyum fonlarına 15 milyar Euro bütçe ayrılmış ve yıllık 1.5 milyar olan artışın 1999'da 2.6 milyar Euro'ya çıkarılması kararlaştırılmıştır. Hangi ülkenin fondan ne kadar faydalanabileceği ise 1993'de belirlenmiştir. Belirlenen tabloya göre %22.91 ile en büyük pay İspanya'ya giderken Fransa'nın payı ise az da olsa artarak %9.38 den %9.65'e çıkmıştır (Allen, 2000: 253).

3.1.5. Sınırötesi Bölgelerarası İşbirliği Örgütleri ve Fransız Bölgesel Yönetimleri

1982 reformlarınının 65. maddesine göre Fransız bölgesel yönetimleri diğer ülkelerin yerel ve bölgesel yönetimleri ile merkezi yönetimin belirlemiş olduğu sınırlar dahilinde işbirliği anlaşmaları yapma hakkını elde etti. Bu yasa sonraki dönemlerde Avrupa bölgeleri işbirliğinin gelişmesine çok önemli bir katkıda bulunmuştur (Mazey, 1995: 133). Fransız bölgesel yönetimleri Alman, Belçika ve İsviçre bölgeleri ile sınırötesi ortak bölgesel birlikler oluşturmaktadır. Bunun sonucunda bölgesel çıkarları savunan ve bölgesel ekonomik gelişmeye önemli katkıda bulunan bölgeler arası yeni yapılar ortaya çıkmaktadır.

Fransız bölgesel yönetimleri AB fonları yoluyla gittikçe konumlarını sağlamlaştırmaktadırlar ama AB' den aldıkları fon merkezi yönetime olan kaynak konusunda bağımlılıklarını istedikleri kadar azaltmamış ve umdukları ekonomik gelişmeyi sağlayamamışlardır. Ekonomik kalkınma konusunda oldukça kararlı olan bölgesel yönetimler bu amaçları doğrultusunda kendi aralarında ve sınır ötesi diğer bölgelerle işbirliği faaliyetlerine girişmişlerdir ki bunun en güzel örnekleri arasında bölgesel birliklerin ilk ve en başarılı örneklerinden olan Avrupa'nın Dört Motoru anılmalıdır (Shrijver, 2004: 204).

1991'de Nord-pas de Calais, Kent, Brüksel, Wallonya ve Flander gibi üç ülkenin bölgelerinden müteşekkil 5 bölgenin biraraya gelmesiyle oluşturulan *Avrupa Bölgesi* ve güneydeki Fransız bölgeleri ile İspanyol bölgeleri arasında oluşturulan Atlantik Arc anılabilir. Bu sınırötesi işbirlikleri ile ciddi ekonomik atılımlar yapıldığı tartışmalıdır, ama bölgesel yönetimlere yeni bir ivme kazandırdığı için anlamlıdır (Smith, 1996: 126). Bu işbirlikleri uzun dönemde daha önemli gelişmelerin önünü açabilme potansiyelini içinde taşımaktadır ve bu yüzden AK tarafından teşvik edilmektedir ki AK'nun INTERREG fonları ile desteklenmektedir. Fransız bölgesel yönetimleri INTERREG' den 1990-93 yılları arasında 800 milyon Euroluk fon almıştır.

Sınırötesi bölgesel işbirliklerinden Paris'in hoşnut olmadığı tahmin edilebilir ki bu durum bölge yöneticisi ile vali arasında ortaya çıkan rekabette kendini açıkça göstermiştir. Bu işbirliği süreçlerinde bölge yöneticisi genellikle valiyi görmezden gelmeği tercih etmiştir. Valiler ise bölgesel yönetimler karşısında yetkilerini savunmak için genellikle merkezi yönetimle bölgesel yönetimler arasında yapılan anlaşmalara göndermeler yaparak konumlarını korumaya çalışmaktadırlar. Valiler ve Dışişleri Bakanlığı aracılığıyla bölgesel yönetimlerin sınırötesi faaliyetlerini kontrol edemediğini gören hükümet, en azından sürecin şekillenmesinde etkili olabilmek için İçişleri Bakanlığı bünyesinde bir çalışma grubu oluşturmuştur. Fransız merkezî yönetimin anlayışının ikilemini bu noktada görmek mümkündür. Fransız bölgelerinin AB bağlamında daha etkili olmasını sağlamak için 1987'de Fransız bölgesel yönetimlerinin AB ile doğrudan temasa geçmesinin önündeki engelleri bir BAK kararıyla kaldıran Hükümet, 1993'de bölgesel yönetimlerin AB nezdindeki faaliyetlerin etkinliğinden rahatsız olmuş ve bunu kontrol edebilmek için İçişleri Bakanlığı bünyesinde bu amaca

yönelik bir çalışma grubu kurmuştur. Yani merkeziyetçi Fransız yönetimi bir yandan bölgesel yönetimlerin güçlendirilmesinin kaçınılmaz olduğunu fark ederek bu yönde çalışmalar yaparken diğer taraftan AB ve bölgesel yönetim kademelerinin güçlerinin sürekli olarak artmasından dolayı oluşan kaygıyla merkeziyetçi reflekslerin harekete geçmesiyle merkeziyetçiliğin yeniden üretilmesi yönünde adımlar atılmaktadır. Ama tüm merkeziyetçi kısıtlamalara rağmen Fransız bölgesel yönetimleri Pasquer'in 'bilişsel Avrupalılaştırma' olarak adlandırdığı işbirliği faaliyetleri ile diğer bölgelerin tecrübelerinden faydalanarak önemli birikim edinmişlerdir (Pasquier, 2005: 296).

1945 -82 yılları arası büyük ekonomik ve sosyal dönüşümlerin yaşandığı bir dönem olmuştur. 1970' lere kadar Fransız üniter devleti kendini bu şartlara oldukça başarılı bir şekilde adapte etmiştir. Ama 1970'lerden sonra değişen ekonomik şartlar idari yapılarda ciddi düzenlemeler yapılmasını gerektiriyordu. İtalya, İspanya ve İskandinav ülkeleri idari sistemlerinde yerel yönetim birimlerinin yetkilerinin genişletilmesi ve arttırılması yönünde çok esaslı reformlar yaparken Fransız mülki idari sisteminde küçük düzenlemelerin dışında köklü değişiklikler olmamıştır ve daha ciddi değişimler için 1982 yılına kadar beklemek gerekmiştir.

3.1.6. 1982 Reformları ve Arkaplanı

1982' de sosyalist hükümetin yaptığı reform ile devrimden beri tartışılan ama ciddi adım atılmayan merkezi yönetim ile bölgesel yönetimler arasındaki yetki paylaşımı konusunda çok ileri adım atılarak, merkeze ait yetkilerin bir kısmı bölgesel yönetimlere devredilmiş olduğu için (Schmidt, 1996: 54) bölgesel yönetimler bağlamında genellikle milat olarak kabul edilmektedir. 1982 reformları, gerek bölgesel yönetim kademesini kurumsal ölçekte yönetim yapısına dahil ederek merkeziyetçi gelenekten kopuşu temsil etmesi açısından (Hintjens, 1991: 71) gerekse kendinden sonraki bütün ilerlemeler için dayanak teşkil etmesi bakımından bir milattır ve bu noktaya uzun ve yavaş bir süreç sonunda varılmıştır. Bu süreçte bölgesel yönetimlerin kabulü yönünde Paris'in değişen fikirlerini göstermesi açısından öncelikle 1969 referandumunun anılması gerekmektedir. Bunun dışındaki diğer gelişmeler arasında 1960 yılında çıkarılan ve Fransa'yı 22 bölgeye ayıran kararnameler ve idari kurumların özellikle ekonomik planlama teşkilatlarının bölgesel bağlamda yeniden örgütlenmesi izlemiştir. 1964 yılında ise bölgesel yönetim kademesinde ilk teşkilat olarak bölgesel ekonomik gelişme

komisyonu CODER (*Commission de Development Economique Regional*) kuruldu. Teşkilatın üyelerinin yarısı merkezi yönetimin ekonomik ve sosyal kurumlarından atanırken diğer yarısı meclis ve yerel konsey üyeleri arasından seçilmiştir. 5 Temmuz 1972’de çıkarılan yasa ile bölgelerde Bölgesel Konseyler (*Etablissements Publics Regionaux*) kuruldu. Bu konseylerin statüleri diğer yerel yönetim birimlerindeki muadillerinden daha zayıftı, ama yine de belli bir noktaya kadar buldukları çevredeki insanların temsilcisi olarak görüldükleri için Fransız bölgesel yönetimlerinin gelişimi açısından mühim bir adımdı ve bu adım sonucunda katkısız Fransız merkezyetçi yönetim anlayışı saflığını kaybederek farklı unsurların barındırılmasını kabullenmeye başlamıştı. Aynı yıl denizaşırı iller (*departments d’outre –mer DOM*) de bölgesel yönetimler ihdas edildi. 1976 da ise daha önce il şeklinde teşkilatlanmış olan Île-de France bölgeye dönüştürüldü. Bu yasalar sonucunda oluşturulan 26 bölge daha önceki coğrafi sınırlar üzerinde kurulmuştu (Douence, 1995: 10).

III. Cumhuriyetten beri yönetimin yerel demokratik boyutunu güçlendirmek için teşebbüsler olmuştur, ancak bu yöndeki çabaların sonucunu almak için 82 reformlarını beklemek gerekmiştir (Cole & Loughlin, 2003: 267). Geleneksel merkezyetçi yapılar sistemde çok köklüydü ama 82 reformları da önceki dönemlerdeki reform taleplerinden farklı olarak çok değişik kaynaklardan beslenen güçlü bir akımdı. 1980’lerde bölgesel yönetimlere yönelik güçlü taleplerin ortaya çıkmasında farklı kaynaklar vardı ama önceki dönemlerde uygulanmış olan merkezi planlamayla istenilen olumlu sonuçlara ulaşamamış olması ve bölgeler arasındaki ekonomik dengesizliklerin gittikçe artması yönetimde bölgeselleşmeye yönlendiren önemli sebepler arasındadır. Fransa’yı yönetimde bölgeselleşmeye yönlendiren sebeplerin en geçerli olanı ise 1970’lerdeki dünya çapında ekonomik durgunluktur denebilir. Bu durgunluğun aşılabilmesi için bölgesel gelişme programlarının gerekliliği konusunda genel bir kanaat oluştu ve artık merkezi planlar yerine bölgesel planlara vurgu yapılmaya başlandı. Yani bu yıllarda ekonomideki olumsuzluklar merkezi planlamaya mal edilerek bölgesel verilerin kullanılarak eleştirilmesiyle ekonomide bölgesel bir bakış açısı oluşmaya başlamıştır.

Ekonomik gelişmelerin yanı sıra 1970’lerde siyasal ve kültürel sebeplerle bölgeselleşme taleplerinin ciddi yükselişi dikkat çekmeye başladı. Siyasal alanda bölgesel yönetimlerden bahsetmek Jakoben aşırı merkezyetçi geleneği eleştirmenin bir yoluydu.

İlginç olan ise bu dönemde devrimden beri bütün merkeziyetçi projelerin uygulanması sürecinde baş rolü üstlenen teknokratların mevcut problemlerin aşılabilmesi için daha etkili olacağını düşündükleri bölgesel planlamaya destek vermiş olmalarıdır. Gerçi bölgesel planlama Fransız yönetim modeline yabancı bir kavram değildi, çünkü 1950' den sonra merkezi planlamanın bir boyutu olmuştur fakat düzenlilik arz etmemiştir. 1970 lerden beri sınırlı yetkilerine rağmen Bölgesel Danışma Konseyleri yönetim mekanizmasında yerini almaktaydı ama 1982 reformu ile bölge kademesi daha güçlü ve kurumsal olarak Fransız yönetim yapısına girmiştir (Mazey & Loughlin, 1995: 2).

1982 reformlarını besleyen damarlardan biride AB ile uyum sürecindeki yasal düzenlemeler gerekliliği olmuştur. Bölgesel yönetimler üzerinde yasal düzenlemeler yapılarak AB normlarına yaklaştırılmasının gerekliliği özellikle AB fonları sürecinde açıkça görülmüş ve bu yönde adımlar atılmıştı. Bu adımların hemen hepsi merkeziyetçi çerçeveye hiç dokunmadan gerçekleştirilmişti ama artık daha esaslı reformlar gerekliydi ve bu noktaya 1982' de Mitterand hükümeti tarafından yürürlüğe konulan reform yasalarıyla varılmaya çalışılmıştır. Başlangıçta reformların itici gücü AB normları ile uyum sağlanması iken bölgesel yönetimler yönündeki uygulamaların Fransa'nın idari ve ekonomik ihtiyaçlarına cevap vermesi bu yöndeki temayülü daha da güçlendirmiştir. Fransız halkı arasındaki yaygın *kanaat devletin yeterince güçlü fakat gereğinden fazla merkeziyetçi olduğu yönündeydi*. Reformların itici gücü ne olursa olsun amacı merkezin elinde bulunan ve merkezi hantallaştıran belli yetki ve sorumlulukların doğrudan seçilmiş yerel ve bölgesel yönetimlere devredilmesiydi. Reformlar ile merkeziyetçilik zayıflatılacaktı, ama Fransız devleti üniter yapısını kesinlikle koruyacaktı ve zaten bunun aksine dair siyaset yelpazesinde herhangi bir beklenti yoktu. İçinde pek çok eksik barındırsa da bu reformlar ile Fransız bölgesel yönetimlerinin AB de daha rahat hareket kabiliyetleri arttırılarak AB fonlarından daha çok faydalanabilmeleri ve AB düzleminde daha etkin olabilmeleri için yasal zemin sağlanmış oldu (Mazey,1995: 133).

Ayrıca 1980lerde savaş sonrası dönemde yıkımın üstesinden gelmek için benimsenen refah devleti anlayışından kopmalar yaşandı. Savaş sonrasında ekonomik durum felaket noktasındaydı ve özel sektör bu durumu düzeltebilecek yeterlilikten uzaktı. Vatandaşların temel hizmetleri alabilmesi için bile devletin katkısı elzemdi. Yani başta eğitim, sağlık ve sosyal güvenlik olmak üzere önemli temel hizmetlerin tamamının

devlet tarafından bütün vatandaşlara ücretsiz olarak ve ülkenin her köşesinde sunulmasını amaçlayan (Jeffery, 2006: 67) ve vatandaşlara daha müreffeh bir hayat verilmesi amacı üzerine kurulu refah devlet anlayışı bu dönem için çok anlamlıydı ve gerçekten toplumsal gelişmeye önemli değerler katmıştır. Oysa 1970'in ortalarından sonra yaşanan petrol krizleri artık hükümetlerin refah devleti anlayışıyla vatandaşlara hizmet sunmak için yeterli kaynak ve teknik donanımına sahip olmadığını ve artık altın otuz yılın (*Trentes Glorieuses*) bittiğini haber veriyordu. Devletin refah hizmetlerini sunmak için gerekli mali kaynaklardan mahrum olduğunun açıkça görülmesi üzerine refah devleti anlayışından vazgeçilerek neo liberal yaklaşımların benimsenmesiyle artık merkeziyetçi devlet eski önemini kaybetmiş ve reform yapılması kaçınılmaz bir gereklilik olmuştur. Neoliberal yaklaşım başta İngiltere olmak üzere bütün Avrupa'yı etkileyen bir akımdı ve Fransa'nın bu akımın dışında kalma şansı yoktu (Cole & Loughlin, 2003: 266). Avrupa'yı derinden etkileyen bu akım Fransa'da belki de devrimden beri ilk kez devletin etki alanlarının daraltılması anlamına gelen özelleştirme uygulamaları ile sonuçlanmıştır ki devletin ekonomik alandan çekilmesi ve devletin çekildiği alanları özel sektörün bazen de yerel yönetimlerin doldurması ademi merkeziyetçilik reformlarını destekleyen önemli bir kaynak olmuştur.

Sosyal, ekonomik ve uluslararası bütün şartların olumlu katkıda bulunduğu 1982 Reformu doğrultusunda 33 yasa ve 219 kararname çıkarılmıştır. Bu yasalar sonucunda bölgesel meclislerin doğrudan seçim yoluyla seçilmesine ve bölgesel yöneticilerin de bu meclisler tarafından seçilmesine karar verilmiştir (Smith, 1996: 118). Bu kararın belki de en önemli sonucu valilerin vesayetinin kaldırılmış olması ve bölgesel yönetici konumlarının sonlandırılmasıdır. Bu reformlar sonucunda Fransız valileri yerel-bölgesel yönetimler üzerindeki dillere destan yetkilerini gerçekten artık eskisi gibi kullanamayacaktı. İçişleri Bakanlığının yerel temsilcisi olan vali Napolyoncu merkezi devletin gücünün de sembolüdür. Devletin demokratik yapısını takviye etmek isteyen 1982 reformları ile valilerin bu yetkileri bölge ve il konseylerinin seçilmiş başkanlarına devredilmiştir. Aynı süreçte daha önce valiler tarafından kullanılan merkezin bölgesel ve yerel yönetimler üzerindeki mali ve idari vesayet yetkileri de lağvedilmiştir. Bölgesel yönetimlerin kararları artık ancak karar sonrası aşamada idare mahkemeleri tarafından kullanılan yasal ve mali bir kontrole tabidirler. Bölgesel yönetimlerin bütçeleri ise reformlar sonrasında kurulmuş bölgesel Sayıştaylar (*Cours des Comptes*) tarafından

teftiş edilmektedir. Aynı dönemde valiler ise doğrudan başbakana bağlı olarak bölgesel ekonomik planların ve bakanlıkların taşra hizmetlerinin koordinasyonundan sorumlu olan cumhuriyet komiserine (*commissaries de la republique*) dönüştürüldüler (Downs, 1995: 122).

Fransız üniter merkeziyetçi idari yapısının odağında valilik makamı vardır ve eğer onun yapısı ve rolleri üzerinde kalıcı ve derin değişiklikler yapılmışsa bu reformun köklü olduğunun ispatı olarak kullanılabilir. Yani valinin yetkilerinin kısıtlanması (Hintjens, 1991: 67) reformların gidişatı açısından umut veriyordu. Reformların başlangıçta tasarlanıldığı gibi köklü ve uzun soluklu olamayacağının ilk işareti ilga edilen ve ismi değiştirilen valiliğin çok kısa bir süre sonra 1987’ de aynı isim ve benzer yetkilerle tekrar yönetim yapısına dahil edilmiş olmasıdır. Valilik sisteme yetkili oldukları alanlarda bütün yerel hizmetlerin koordinasyonu yetkisi verilerek tekrar dahil edilmiştir. Buna rağmen konumu ilga öncesindeki kadar güçlü değildi, çünkü bölgesel yönetim başkanları kendilerine devredilen yetkileri kullanmaya devam ediyorlardı (Mazey & Loughlin, 1995: 6).

1980 öncesinde bölgesel yönetimlerin yasal ve idari konumlarının zayıflığı diğer yerel yönetim birimleri ile karşılaştırıldığında inkar edilemeyecek kadar aşık olmasına rağmen Fransız yönetim yapısında gittikçe artan bir önem kazanmaktaydılar (Douence, 1995: 10) ve 1982 reformları bu temayüle kurumsal gerçeklik kazandırdığı için önemlidir. 1982 reformlarıyla yönetim mekanizmasına geniş sayılabilecek yetkilerle dahil edilen bölgesel yönetimlerin yeni konumu iki boyut vurgulanarak anlamlandırılmıştır. Birincisi makro ekonomideki değişikliklerin bölgesel planlamayı zorunlu hale getirmiş olduğu, ikincisi ise valilerin vesayet yetkisinin kaldırılması ve doğrudan seçilmiş bölgesel meclislerin oluşturulmasının demokrasinin bir gereği olarak algılanmasıdır. Sonraki yıllarda neo liberal ekonomik bir anlayışı benimseyen Sosyalist Parti ve Laurent Fabius için bölgeselleşme bu anlayışın bir gereğiydi ve bölgeselleşme ile Fransız devletinin modernleştirilmesi nerdeyse eşanlamı hale gelmiştir (Mazey & Loughlin, 1995: 2).

1982 reformları ile ekonomik süreçlerin daha verimli hale getirilmesi için bölgesel yönetimlerin ekonomik süreçlere daha aktif katılımı fikri kabul edilmiş ve bu doğrultuda belli yetkiler bölge yöneticisine verilmiştir. ekonomik planların

bölgeselleşmesi ve bölgesel yönetimler için zenginleştirilmiş mali kaynaklara ulaşma imkanına kavuşan bölgesel yönetimler kendi ekonomik gelişme politikalarını uygulayabilme kapasitesine belli oranda kavuşmuştur. Bu imkanlar çok geniş olmasa bile mali kaynakları yetersiz olduğu için merkezden destek almadan hizmet sunabilme kapasitesine sahip olmayan çevre bölgeler kendi politikalarını oluşturabilmesi için fırsat sunuyordu. Eksik yanlarına rağmen 1982 reformları ile bölgesel yönetimler kendi bütçelerine kavuşmuş ve ekonomik alana dahil edilmişlerdir ki böylece devletin kontrolü dışında belli oranda mali otonomi kullanmaya başlamışlardır. Bölgesel yönetimler kendi meclisi, yönetimi ve bütçesiyle Fransız idare sisteminde yeni bir yönetim kademesi haline geldikten sonra mali otonominin sağladığı serbestlikle başarılı ekonomik ve sosyal gelişme planlarını yürütebilmek için hiç zaman kaybetmeden faaliyetlere girişmişlerdir (Downs, 1995: 122).

1982 reformları sonucunda kendi seçilmiş meclisleriyle yönetim yapısına dahil olan bölgesel yönetimler Fransız yönetim yapısında gittikçe artan bir öneme sahiptir. Bu artan önemine rağmen bölgesel yönetimlerin hala bazılarının umutlandığı ve bazılarının da korktuğu gibi en etkili yönetim kademesi olabilmesi gerçekleşebilme imkanından çok uzaktır. Bölgeler bir yönetim kademesi olarak ülke politikalarını etkileme bağlamında hala belediye ve illere göre oldukça zayıftır ve bölgesel planların hazırlanması aşamasında merkezi bakanlıkların kaydadeğer nüfuzları devam etmektedir. Reformların Fransız merkez-çevre ilişkilerinin hangi oranda değiştirdiği konusunda bir uzlaşma yoktur. Kimilerine göre bu değişim çok ileri bir derece olarak kabul edilirken kimileri bu reformların geleneksel yapının temellerine dokunmadığını iddia ederler. Buna delil olarak da bölgesel yönetimlerin artan mali kaynaklarına rağmen diğer yönetim kademeleriyle karşılaştırıldığında bu mali kaynakların çok düşük olmasını gösterirler (Cole, 2008: 55).

1982 reformları bölgesel yönetimler yönündeki daha sonraki diğer bütün ilerlemelerin dayanak noktası olması açısından oldukça önemlidir. Bölgeselleşme taraftarlarının bölgesel yönetimlerin sınırlarının yeniden kültürel ve tarihi sınırlar temelinde çizilmesi gibi ileri talepleri karşılayabilecek unsurları içinde barındırmıyordu. Fransa'nın Almanya ve Belçika gibi bölgesel yönetim geleneğine sahip bir ülke olmadığı ve Avrupa'da güçlü merkezi yapının en uzun ömürlü ülke olduğu gerçeği göz önünde

bulundurulduğunda, 1985’de sisteme girdikten sonra özellikle sosyalist hükümetler döneminde sınırlı vergi toplama yetkisine sahip olan ve doğrudan seçilmiş meclislere kavuşan bölgesel yönetimlerin gücü şaşırtıcı şekilde artmaktadır. Bölgesel yönetimler üzerindeki mali, idari vesayet kaldırılması için ikinci bölgesel meclis seçimleri öncesinde beliren temayül güçlenerek devam etmiş merkezi yönetim anlayışının anavatanı olan Fransa’da bölgeler ve yerel yönetimler üzerindeki tartışılmaz mali ve idari vesayet esnetilmiş ve bu doğrultuda pek çok idari araç ve kaynak ara (meso) kademe yönetimlere devredilerek merkez ile bölgeler arasında yeni hiyerarşi kanalları ve yönetim kademeleri tesis edilmiştir. Reformlar sonrasında Fransız yönetim modeline giren yönetim kademeleri kavramıyla geleneksel katı merkeziyetçi Fransız yönetim modeli idari çoğulculuk yönünde değişime uğramıştır (Smith, 1996: 118). Bu değişim sonucunda Fransız devleti 1789 devriminden bu yana belki de mimarı olduğu merkeziyetçilikten en uzak dönemini yaşamaktadır ve kesin merkeziyetçi bir yönetim modelinden bahsetmekten ziyade farklı unsurlar barındıran parçalı merkeziyetçi bir modelden bahsedilmesi daha mantıklı olmuştur (Downs, 1995: 121).

1982 reformu ile Fransız yönetim yapısına giren yeniliklerden biri ekonomik planlamaların hazırlanmasında bölgesel farklılıkların dikkate alınması ve planlama sürecine bölgesel yönetimlerinde katılmasına imkan veren ortak planlardı.

3.1.5.2.Ortak Planlar

1982 reformları ile Fransız yönetim yapısına giren önemli bir uygulama bölgesel yönetimlere milli ekonomik planların oluşturulması ve uygulanması aşamasında önemli roller veren ortak planlardır. Bölgesel yönetim başkanları 1982 den beri Milli Planlama Komisyonu’nun asil üyelerindendirler ve dolayısıyla milli önceliklerin belirlenmesinde kayda değer bir pay sahibidirler. Aynı zamanda bölgesel yönetimler ile merkezi yönetim arasında imzalanan ortak planların temelinde de bölge valilerinin bölgesel meclisler ile birlikte hazırladığı bölgesel kalkınma planlarının olduğu göz önünde bulundurulduğunda bölgesel yönetimlerin ne kadar etkili olduğu anlaşılabilir. Her plan üzerinde anlaşılan kalkınma projelerinin merkezi ve bölgesel yönetimler tarafından birlikte yürütülmesi üzerine kuruludur. Bu usuller 1989-92 yılları arasındaki X. ve 1993-96 yılları arasındaki XI. planda uygulanmaya başlanmıştır. Fakat bölgesel yönetimlere teoride oldukça geniş yetkiler verilmiş olmasına rağmen bu yetkiler pratiğe

fazlaca geçirilememiş ve planların bölgeselleşmesi oldukça sınırlı kalmıştır. Bölgesel taraflara danışılma süreci etkin şekilde işletilemediği için milli planlar bölgesel planları önemli oranda şekillendirme temayülündedir ve merkezin bu hakimiyeti merkezi kaynakların paylaşımı alanında oldukça belirgindir (Mazey, 1995: 136).

Bölgesel politikaların oluşumunda birbirinden farklı iki aşama vardır. İlk aşamada merkezi yönetimin hakim bir konumu vardır ve bu aşamada merkezi yönetim yönlendirici rolündedir ve merkezi yönetim hem gerekli noktalarda danışma hizmeti vermekte ve hem de yatırımcı gruplar, profesyoneller grubu, sendikalar ve değişik bakanlıklardan katılımcıların bir araya geleceği bir zemin hazırlamaktadır. Bu çalışmalarda merkezi yönetimin amacı 1988'de Başbakan Michel Rocard'ın dediği gibi ekonomik gelişmenin devamlılığı, istihdam alanlarının oluşturulması ve taşraya yönelik sosyal politikalar üretilmesidir. Sürecin devamında bölgesel valiler bölgesel yönetici ve bölgesel planlama komitesiyle birlikte geçici sözleşme metinlerini hazırlarlar (Balme, 1995: 178). İstenen sonuçları elde etmek için valilerle bölgesel yöneticiler arasındaki işbirliği oldukça önemlidir. Ortak planların hazırlanışının bölge aşamasında bile seçilmiş bölgesel yöneticilerin rolleri birincil önemde değildir mesela oldukça önemli olan sektörler arasında etkili coğrafi koordinasyonun sağlanmasından bölgesel yönetim değil vali sorumludur. Ayrıca bölgesel planlar hazırlandıktan sonra bunları merkezi yönetimle müzakere etme yetkisi de valilere aittir (Mazey & Loughlin, 1995:7).

Ortak planların ikinci aşamasında merkezin hakim konumu biraz daha zayıflayarak diğer katılımcılara yakın bir durum alır. Çünkü yasaya göre nihai metin hazırlanmadan vilayetlere ve nüfusu 10.000 den fazla olan ilçelere kanaatlerinin sorulması zorunludur, fakat bu danışma işleminin hangi şekilde ve hangi vasıtalarla yapılacağı bölgesel yönetimlere bırakılmıştır. Ortak planın hazırlanmasında bölgesel kademeye danışma uygulamaları bölgeden bölgeye değişiklik göstermektedir. Merkeziyetçi sistemin bir uzantısı olarak bölgesel yönetimlerinde iki meclisi vardır, birisi doğrudan seçilmiş meclis diğeri ise büyük ekonomik çıkarları temsil eden Bölgesel Ekonomik ve Sosyal Konseydir. Bölgesel yapıya göre, Ekonomik ve Sosyal Konsey bölgesel politikalar hazırlanma aşamasına katılabileceği gibi plan hazırlandıktan sonra resmi bir görüş bildirme şeklinde de sürece müdahil olabilir. Bu istişarelere rağmen hala geçerli olan denklik ilişkisi değildir, çünkü merkezi yönetim teşvikleri veren kademe konumundadır

ve daha güçlüdür. Planlar, bölgesel yönetimler ile merkezi yönetim arasında müzakere edildikten ve iki taraf arasında üzerinde anlaşma sağlandıktan sonra ulusal planın öncelikleri arasına konur (Gilbert, 1995: 44).

Ortak planın sonuçlarından biri merkezi yönetimin müdahalelerini sınırlandırarak bölgesel yönetimlere bir hareket alanı sağlamış olmasıdır. Bu dönemde bölgesel yönetimlere daha aktif bir rol verilmiştir. Yani önce bölgesel yönetimler belli bir faaliyete karar vererek bölgesel politikalar oluşturmakta ve bunun gerçekleştirilmesi için merkezi yönetimden maddi teşvik (dotation globale decentralisation) istemektedir. Bu teşvikler özellikle bölgesel yönetimlerin sorumluluklarını Haziran 1983'den beri üzerine aldığı meslek ve çıraklık eğitimi ile 1986'dan beri sorumlu olduğu ortaöğretim kurumları ve 1990'dan beri sorumluluğunu üstlendiği yüksek öğretim kurumlarının bakım ve inşaat hizmetleri alanında yoğunlaşmaktadır. Bu teşvikler dolaylı vergiler yoluyla veya doğrudan merkezi teşvik şeklinde olmaktadır. Eğitim masrafları için bölgesel yönetimlere aktarılacak teşvik miktarı bölgesel işsizlik oranı, bölge nüfusu, çırak sayısı ve eğitim süresinin uzunluğuna göre belirlenmektedir. Bölgesel yönetimlere aktarılan teşvikler 1983'de bölgesel kaynakların sadece %12.5'ini oluştururken bu oran 1989'da %30.6'ya çıktıktan sonra 1993'de %27'ye düşmüştür. 1989'daki aşırı artış 1984 ve 1986'da bölgesel yönetimlere devredilen eğitim kurumlarının bakımlarına yönelik mali kaynak yaratmak amacıyla ihdas edilen yeni teşvikler vesilesiyle olmuştur ve merkezi yönetim bu alanları bölgesel yönetimlere devretmeden önceki yıllarda bu alanlara yatırım yapmadığı için bu miktar bile gerekli hizmetleri sunmak için yeterli olmamıştır (Gilbert, 1995: 44).

Merkeziyetçi Fransa' da kamu harcamalarının çok büyük bir oranı merkezi yönetim tarafından yapılmaktaydı, fakat katı merkeziyetçi planlama anlayışından bir kırılmayı işaret eden ortak planlar ile Paris'in payı gittikçe azalmaya başlamıştır. 1984-88 yılları arasında yapılan 73 milyar franklık harcamanın %60' ı merkezi yönetim, geriye kalan %40' ı ise bölgesel yönetimler tarafından karşılanırken 1989-93 arasındaki X. plana göre ise bölgesel yönetimlerin payı biraz daha arttırılarak %45'e çıkarılırken merkezi yönetim payı ise %55'e düşürülmüştür (Balme, 1995: 177). Kamu harcamaları için bölgesel yönetimlere gittikçe artan oranda pay ayrılmasına rağmen bölgesel yönetimler bu payın kendi harcamaları için yeterli olmadığını iddia etmektedirler. Çünkü bunlara

göre merkezi yönetim yetki ve hizmet paylaşımında büyük mali kaynaklar gerektiren masraflı faaliyetleri bölgesel yönetimlere devretmiştir fakat kendilerine ayrılan pay bu masrafları karşılamaktan uzaktır.

Ortak planlar Fransız bölgesel yönetimlerinin AB kriterlerini karşılama noktasında da önemli katkılarda bulunmuştur. X. planın hazırlanmasında merkezi yönetimin temsilcisi Lionel Stoleru' ya göre bu planın birincil amacı Fransa'nın AB kriterlerini karşılayacak bir noktaya taşınmasıdır. Merkezi yönetim bölgesel yönetimlerden bölgesel planların hazırlanması esnasında Avrupa bütünleşmesi sürecinin ekonomik etkilerinin göz önünde bulundurarak hazırlanmasını talep etmiştir. Aynı zamanda Gaston Defferre'in beyan ettiği gibi merkezi yönetimin yatırım öncelikleri ile Avrupa Birliği bölgesel fonlarının şartları uzlaştırılmaya çalışan X. ulusal planla birlikte merkezi yönetimin müdahaleleri belli alanlar ve belli konular ile sınırlandırılmıştır. Bu amaca ulaşmayı kolaylaştırabilmek için Fransız planlama teşkilatı DATAR yerel ve bölgesel yönetimleri Avrupa Birliği yapısal fonları hakkında bilgilendirmek için programlar düzenlemiştir. Ortak Planlar AB fonlarından daha etkin faydalanabilmek için AB standartlarının karşılmasına yardımcı olacak bir idari mekanizma olarak işlev görmüştür. Bu çalışmalar belli noktalarda başarılı sonuçlar vermiş ve bazı Fransız bölgeleri Avrupa Birliği ile üç taraflı müzakerelerde oldukça olumlu sonuçlar almışlardır. Beş Fransız bölgesi Aquitaine, Korsika, Provens Alpler, Cote de Azur, Languedoc-Roussillon ve orta Pireneler ve Drome ve Ardeche Avrupa Komisyonu ile yaptıkları anlaşmalar sayesinde ortak altyapı projelerini gerçekleştirmek için 9 milyar Frank ödenek almışlardır. Fransız bölgesel yönetim temsilcileri bu miktarın daha da artması için Fransız bölgesel yatırım önceliklerinin Avrupa yapısal fonlarının kriterleri ile uyumlu hale getirilmesi için yoğun faaliyet göstermektedirler (Mazey, 1995: 136).

Merkezi yönetim, bölgesel yönetimleri hala merkezîyetçi Fransız yönetim anlayışına muhalefet kaynağı olarak algıladığı için sisteme tamamen dahil etmekte isteksiz davranmaktadır. 1986 seçimleri sonrasında artık merkezden atanmış değil, siyasal meşruiyeti olan yerel yönetimler vardı. Bu yönetimler sadece idare de kademe oluşturmamış, ülke siyasetinde de etkili olabilmek için belli konularda yönetime muhalefet etmeye başlamışlardır. Bu merkezi yönetimi daha çok tedirgin etmeye

başlamıştır. Bölgesel yönetimleri ülke siyasetinde de aktör konumuna taşıyan bölgesel seçimlerin daha yakından incelenmesi faydalı olacaktır.

3.1.6. I. Bölgesel Meclis Seçimleri (1986)

1982 reformları ile bir yönetim kademesi olarak kabul edilen bölgesel yönetimlerin seçilmiş meclisleri olacaktı, fakat bölgesel meclisin oluşması yönündeki ilk seçimler alınan karardan dört yıl sonra 1986’ da yapılmıştır. Bölgeyi oluşturan vilayetlerden nisbi temsil yöntemiyle seçilen Bölgesel Meclis üyeleri görev süreleri 6 yıl olarak belirlenmişti. Siyasette ve yönetimde artan etkinlikleri dolayısıyla 1980’lerde Fransız siyasal sistemini belki de en derinden etkileyen bölgesel meclis seçimleri temsil gücünü arttırmak için Fransa’daki diğer seçimlerden farklı olarak çoğunluk sistemiyle değil nisbi temsil sistemiyle yapılmıştır (Shrijver, 2004: 192) ve için katılım % 77.6 gibi yüksek bir oranda gerçekleşmiştir. Bölgesel meclis seçimlerin etkisi sadece yerel düzlemle sınırlı olmaktan ziyade bütün sistemi etkilemiştir. Bu seçimlerle 26 bölgeden 1843 bölgesel temsilcisi yönetim mekanizmasına dahil olmuştur. Seçilmiş bölgesel meclislerin yönetim mekanizmasına dahil olması Fransız yönetim sistemini derinden etkilemiştir, çünkü bölgesel yönetimler uzun süredir bir şekilde sistemin içinde yer almasına rağmen seçimle işbaşına gelen bölgesel meclisler bölgesel yönetimlere demokratik bir boyut kazandırmış ve bölgeselleşmenin geleceğini yönlendirmede önemli etkileri olmuştur (Dupoirier, 1995: 25).

Bölgesel meclis seçimleri yönetim yapılarının gelecekte alacağı şekil bakımından çok önemli olmasına rağmen genel seçimle aynı zamanda yapıldığı için gündemde yeterli derecede yer alamamıştır. Ayrıca yerel ve bölgesel meselelerin gündeme getirilmesi ve tartışılabilmesi için iyi bir fırsat olmasına rağmen bu seçimlerde yerel meselelerden daha çok ulusal konular gündeme getirildi ve bölgesel adaylar kendilerini ön plana çıkarmaktan çok ulusal liderlerin gölgesinde kalmayı tercih ettiler. Seçilen bölgesel temsilcilerin %93’ü ulusal partilerin üyeleri idi ve parti ilkelerine olan bağlılıkları bölgesel bağlılıklarından daha güçlüydü. Sadece Bask, Korsika ve Brittany gibi istisna bölgelerde bölgesel konular daha yoğun olarak gündeme taşındı ve seçmenlere bu konudaki fikirler aktarıldı (Dupoirier, 25 frn un st).

Bölgesel bazdaki ilk seçime halkın geneli bölgeselleşme taraftarlarının atfettiği özel önemi atfetmemişti ve bazı çevre bölgeler hariç Fransız halkının çoğunluğu bölgesel

meclis seçimlerini bölgeselleşme veya demokratikleşme süreci olmaktan çok genel seçimlerin yeni bir uzantısı olarak görmüştür ve bu yüzden bazı yorumcular bölgeselleşme reformlarının ivme kaybetmesinden korkmuşlardır. Ama genel seçimin çerçevesi içinde kalan ilk bölgesel meclis seçimlerinde bile 8 bölgede bölgesel meclis için seçime katılım genel seçime katılım oranından yüksek oldu ve zamanla bölgeselleşme yönündeki faaliyetlerin ivme kaybedeceği yönündeki bu acil yorumların doğru olmadığı görüldü (Balme, 1995: 174).

Fakat Fransa' da bölgesel meclis seçimleri her bölgede aynı anlama gelmiyordu. Çünkü bazı bölgeler için bu sadece yerel ve ulusal bazdaki seçimler gibi idari bağlamda bir faaliyet iken bazı bölgeler için Fransız Devriminden beri yok sayılmış kültürel ve etnik kimliklerinin yönetim yapısına yansımaları açısından tarihi bir adımdı. Dolayısıyla seçim sonuçları yorumlanırken Fransız bölgelerinin özgünlükleri göz önünde bulundurulmalıdır. Bu bağlamda Fransa' da yaygın kademeler dışında özel statüsü olan şehir ve bölgelerden bahsedilmesi gerekmektedir.

3.1.7. Özel Statülü Bölge ve Şehirler

Fransa' da bölgesel yönetimler kültürel ve etnik farklılıklar ve çıkarlar üzerine inşa edilmiş, farklı bir kimliğin temeli ve merkezi yönetimden bağımsız bir yönetim birimi olarak gelişmemiştir. Fransız bölgesel yönetimleri etnik ve kültürel talepler üzerine inşa edilen ve otonomi talebi olan bölgeselcilik şeklinde ortaya çıkmamıştır. Yani Fransız bölgesel yönetimleri siyasal bölgeselcilik üzerine inşa edilmeden idari bir gerekliliğin sonucu olarak ortaya çıkmıştır ki bu idari gereklilikler ekseninde bazı şehirler ve bölgelere ya sınırlarının genişliği veya kültürel ve coğrafi durumlarından dolayı özel statü verilmiştir ki bunlar arasında Korsika, Guadeloupe, Guyane, Martinique, Reunion, Archipelagosn, yeni Kaledonya, Fransız Polinezyası, Wallis ve Futuna, Paris, Lyon ve Marsilya sayılabilir. Özel statülü şehir ve bölgelerin bazılarının bu statüsü Paris, Lyon ve Marsilya örneğinde olduğu gibi idari eksendedir ve her biri hem belediye hem de il olan bu birimlerin her birinin bir belediye başkanı ve meclisi vardır ve ilçelere (arrondissement) bölünmüşlerdir (Loughlin & Seiler, 2001: 198). Ama bölgeselcilik fikirlerini de içinde barındıran Fransız bölgesel yönetimleri yok değildir. Bu fikirler daha çok Korsika, Alsas, Brittany ve az oranda Fransız Katalonyası, Oksitanya, ve Martinik gibi deniz aşırı bölgesel yönetimler de görülebilir. Bu bölgelerin Korsika ve

Kaledonya gibi bazılarında özel statü ayrılıkçı ya da milliyetçi grupların merkezi yönetim ile şiddetli rekabetleri sonucu merkezi yönetimin yapmak zorunda kaldığı reformlar sonucu elde edilmiştir. Fakat istisnalar dışında Fransız bölgesel yönetimleri siyasal bölgeselcilik fikrinden uzaktır ve bu şekliye İtalya, İspanya ve Belçika'daki bölgesel yönetimlerden oldukça farklı olarak merkezi yönetim ile bütünleşmiş bir yapı arz etmektedir (Shrijver, 2004: 191).

Bölgesel meclis seçimleri ise özel statüsü idari temellerde yükselen ve birincil amacı verimliliğin artırılarak ekonomik gelişmenin önünün açılması olan Paris, Lyon ve Marsilya gibi şehirlerden (Jouve, 2000: 45) daha çok özel statüleri etnik ve kültürel ölçekte şekillenen bölgeler için önem arz etmekteydi ki bunlar arasında öncelikle Korsika'nın anılması gerekmektedir.

Güçlü kültürel ve etnik farklılığı olan Korsika hemen bütün modern Fransız tarihi boyunca genel çizginin dışında kalmıştır. Sanayinin gelişmemesi, tarıma bağlı kalma zorunluluğu, toprakların yetersizliği dolayısıyla hiç üstesinden gelinemeyen ekonomik zayıflığın beslemesiyle farklılık sürekli canlılığını korumuş ve 1960'lardan beri bölgede siyasal karışıklık hatta şiddet olaylarına şahit olunmuştur. 1960'ların sonlarına doğru kuzey Afrika'dan göç eden nüfusun Korsika'da iskan edilmesi probleme daha karmaşık bir boyut katmıştır. Daha sonra merkezden mali yardımlar alarak yeni yerleşimcilerin toprak edinmesini ve adanın modernleşerek merkezi ile bütünleşmeyi amaçlayan ve *societe pour la mise en valeur de la corse* (SOMIVAC) ın kurulması sonucunda adadaki muhalefet hem güçlenmiş hem de şiddete dayalı yöntemlere başvurmaya başlamıştır. Ve adanın çıkarlarını daha sert bir düzlemde savunan Korsika Rönesans Hareketi (*Action pour la Renaissance de la Corse* -ARC) yoğun kitlesel destek almaya başlamıştır (Balme, 1995: 172). Bu noktadan sonra Korsika'daki bölgeselleşme hareketleri arasında varolan sistem dahilinde uzlaşma yanlısı ve otonomi taraftarlığı ekseninde ayrışmalar ve belirlenen amaca ulaşmak için şiddet olayları başlamıştır. Bu aşamada merkezi yönetimin tavrı da iki yönlü olmuştur bir yandan otonomi taraftarlarına yönelik mücadeleyi sertleştirerek onları bitirmeyi veya zayıflatmaya ve arkalarındaki desteği azaltmaya çalışmış diğer yandan bölgede özellikle ekonomik mahrumiyetten beslenen hoşnutsuzluğu gidermek için yeni istihdam alanları yaratan ekonomik yatırımlara girişmiştir. Ayrıca 1982 reformları ile öteki Fransız bölgelerinden daha fazla otonomiye

sahip olmalarını sağlayan özel statüye kavuştu ki bu statüyle Korsika'nın kültürel özgünlüğü kabullenilmiş oldu ki Fransadaki reform muhaliflerine göre bu devletin birliğini tehdit eden bir gelişmeydi. Oysa Korsika'da seçimler bu tehdit korkusunun yersiz olduğunu gösterdi çünkü Bölgesel meclis seçimlerinde bölgeselleşme taraftarlarının istediğı seçimler süresince bölgesel kültürel ve etnik meselelere fazla vurgu yapılmadğı gibi bölgesel partilerin bölgesel meclise gönderdiği üyeler de azınlıktaydı (Shrijver, 2004: 191).

Bölgesel meclislerin oluşmasından sonra bölgesel yönetimlerin güçlendirilmesi yönündeki talepler daha düzenli ve ısrarlı olarak dile getirilmeye başlanmıştır. 1982 reformlarından sonra yapılan düzenlemelerle Korsika belli derecede otonomisi olan özel bir statüye kavuşmasına rağmen bu düzenlemelerle ulaşılmak istenen sonuçlara varılamadı. Daha ileri adımların atılması gereklilik arz ediyordu ki bu doğrultuda 1991'de İçişleri Bakanı Pierre Joxe'un başkanlığında hazırlanan bir yasayla Korsika *collectivite territoriale* olarak kabul edildi (Wagstaff, 1999: 64). *Collectivité territoriale*' in ayrı başkanları olan bir meclisi ve bir yürütmesi vardır ama bölgenin asıl başkanı yürütmenin başkanı sayılır. Joxe yasasıyla ayrıca otonomi taraftarlarının talep ettiği Korsika halkı kavramı da kabul edilerek ciddi bir dönüm noktası aşılmıştır. Ama bu tanım Parlamento tarafından kabul edilmesine rağmen Anayasa Mahkemesi tarafından sadece bir halkın olduğu ve bunun da Fransız halkı olduğu gerekçesiyle Korsika halkı kavramı anayasaya aykırı bulunarak reddedilmiştir. Fakat bölgedeki rahatsızlık ve onun kendini şiddetle dışavurumu tam olarak bitirilememiştir ve 1998' de bölge valisine yönelik gerçekleştirilen suikast bunun örneğidir (Loughlin& Seiler, 2001: 198).

Dört denizaşırı bölge (*Departements d'Outre Mer* -DOM) (Guadeloupe, Guyane, Martinique, and Réunion) ana hatlarıyla diğer bölgelerle aynı yetkilere sahip olmalarına rağmen gerekli durumlarda farklı konularından kaynaklanan farklı uygulamalar yapabilirler (Hintjens, 1991: 52). Her DOM aynı zamanda bir bölgedir fakat anayasa konseyi her DOM'un bir meclisi olmasına müsaade etmemiş bunun yerine bir belediye meclisi ve bir il meclislerine müsaade etmiştir. DOM'lar Korsika ile karşılaştırıldıklarında çok daha sınırlı yetkilere sahiptir ve bunların özgünlüklerine vurgu yapılmamıştır. Denizaşırı ülkeler (*Territories d'Outre Mer* -TOM) ise DOM'lar

ve Korsika'dan tamamen farklı bir konuma sahiptirler. Fransız Anayasasına göre denizaşırı ülkelerin halkları Fransız halkından farklıdır ve bu halklar kendi geleceklerini belirleme hakkına sahiptirler. Bu kategoriye Pasifik'teki Archipelagon, yeni Kaledonya, Fransız Polinezyası, Wallis ve Futuna girmektedir ve bu kategorideki bölgelerin kendi meclisleri ve ileri derecede otonomileri vardır. Ayrıca Parlamento'da kendileriyle ilgili konularda bu bölgelere danışılması gerekmektedir. Denizaşırı ülkeler isterlerse bağımsızlıklarını da seçebilirler (Loughlin& Seiler, 2001: 199).

Guadeloupe, Guyana, Martinik, ve Reunion gibi tek vilayetten oluşan bölgelerdeki seçim sonuçları ilginçti. Bölgesel yönetimler buralarda Fransa'nın pek çok bölgesinden farklı olarak bölgelilik fikriyle bağlantılıydı ve bu bölgeler problemlerini çözmek için özel statülerinin daha fazla otonomi ile desteklenmesi gerektiğini öne sürüyorlardı. Seçim gündeminde bölgesel ve etnik konular vardı ve hemen tüm gruplar merkezi yönetim ile bütünleşmenin pürüzsüz olarak gerçekleşebilmesi için bölgesel ekonomik gelişmenin önemini vurguladılar. Bu bölgelerde seçim sonuçları ile ortaya çıkan fiili durum 1982 reformlarıyla atılan adımların reform muhaliflerinin iddia ettiği gibi milli birliği zayıflatmadığını aksine güçlendirdiğini göstermiştir (Meny, 1984: 65). Bu bölgelerde ademimerkeziyetçilik taraftarları ile ayrılıkçıların vaatleri arasındaki derin farklar, ademimerkeziyetçilik ile ayrılıkçılığı yakın görenlerin kanaatlerini yeniden gözden geçirmeleri gerektiğine işaret ediyordu.

3.1.8. İlk Seçimler Sonrasında Bölgesel Yönetimlerin Geleceği

Bölgesel ölçekte 1986'da yapılan ilk seçimlerden çıkarılacak önemli sonuçlardan biri metropolitan bölgeler ile çevre bölgeler arasındaki derin farklılıkların ve ekonomik azgelişmişlik problemlerinin sadece idari uygulamalarla çözülemeyeceğini anlatmış olmasıdır. Bu seçimler, ayrıca varolan problemlerin çözümü için toplumun öncelikli problemlerini dile getiren yeni elitlerin gerektiğini ispatlamıştır (Dupoirier, 1995: 26) çünkü sadece idari düzenlemelerle etnik ve kültürel bölgeselcilik zemini olan çevre bölgelerdeki otonomi taleplerinin zayıflamadığı açıkça görülmüştür. Bu bölgelerde bölgesel yönetimleri savunan sol partilere verilen oyların artmasına rağmen bölgeselleşme taraftarları kültürel ve tarihi farklılıklar üzerine inşa ettikleri siyasal otonomi taleplerinden vazgeçmemişlerdir (Shrijver, 2004: 189).

1986 seçimleriyle seçilmiş bölge meclislerinin oluşması şüphesiz Fransız yönetim modelinin dönüşümü açısından önemli bir dönüm noktası olmuştur. Seçimler esnasında yerel meselelerden çok ulusal meselelerin gündemde olması ve temsilcilerin genellikle ulusal partilere bağlı olması sebebiyle dönüşümü hızlandıracak yeni elit rolü üstlenemeyeceğine dair kuşkulara rağmen altı yıllık tecrübe dönemi çok şeyi değiştirmiştir. Göreve ilk geldiklerinde bölgesel temsilciler bir birim olarak bölgenin geleceğinden endişeliydiler ama bu süre içinde insanların bölgesel kimlikler üzerinden kendilerini tanımlamaları beklentileri ötesinde bir orana ulaştı. Halkın sadece %22'si kendini devlete yakın hissederken bu oran bölgesel yönetimler için %63 gibi oldukça yüksek bir orana ulaştı (Loughlin & Seiler, 2001: 203) ve bu gelişmeler bölgesel temsilcileri bölgenin geleceği konusunda ikna edici oldu.

Göreve geldiklerinde bölgenin bir yönetim birimi olarak il kademesine rağmen gelecekte varlığını sürdüreceğine inanan yöneticilerin oranı %54 iken bu beş yılda %90'a ulaşmıştır (Dupoirier, 1995:30). Yani ilerleyen süreçte 1986 seçimleri bölgesel yönetimleri oldukça pekiştirici oldu fakat hala Fransız bölgesel yönetimleri AB standartlarında değildi, çünkü bölgesel yönetimlere tam olarak yerel yönetim statüsünün verilmiş olmasına rağmen sonuçları itibariyle bölgesel yönetimler hala bir yerel yönetimler alanı olmaktan çok genel yönetimi ilgilendiren bir konu olarak görme eğilimi etkisini sürdürüyordu (Balme, 1995: 174). Zaten Fransa'da bölgeler orijinal olarak kendi sınırları olan yönetim birimleri olmaktan çok bir iller birliği olarak tasarlanmıştı. Seçim alanlarının bölgeler temelinde değil de iller üzerine inşa edilmiş olması bölgelerin ikincil konularını göstermektedirler. Bölgesel yönetimlerin tek başlarına yürüttükleri yetkileri de olmasına rağmen ve pek çok yetkilerini merkezi yönetim ile birlikte yürütmektedirler. Bölgelerin birincil amaçları hala merkezi yönetimin talepleri doğrultusunda oluşturulan bölgesel ortak planlar vasıtasıyla ulaşılmaya çalışılan ekonomik gelişme üzerine kuruludurlar. 1990'da illerde istihdam edilmiş 142.264 personel varken bölgesel yönetimlerde bu sayı sadece 4.490'dı (Loughlin& Seiler, 2001: 196).

İlk bölgesel meclislerin çalışmaya başlamasıyla bölgesel yönetimler yönündeki gelişmeler bölgesel meclis üyelerinin beklentilerinden bile çok ilerisindeydi. 1990da yayınlanan bir araştırmaya göre Halkın %63 gibi oldukça yüksek bir oranı kendini

bölgesel yönetimlere yakın hissederken bu oran devlet için sadece %22 idi. (Loughlin & Seiler, 2001: 203). Yani bölgesel meclisler aracılığıyla bölgesel yönetimler çok ciddi bir ivme yakalamıştı ki bu ortamda 1992 de yapılan ikinci bölgesel meclis seçimleri ayrı bir önem kazanmıştır. Ama 1992 deki ikinci bölgesel meclis seçimlerine geçmeden önce 1991’de çıkarılan ve bölgesel yönetimlerin güçlenen konumları sürecinde yeni bir adım olan Joxe yasasının anılması gerekmektedir.

3.1.9. Joxe Yasası

1986 da kabul edilen Tek Avrupa Şartının ilk somut ürünü olarak Nisan 1989 Komisyon tarafından kabul edilen ve I. Delors paketi olarak adlandırılan bu paketle bölgesel yönetimlerin mali kaynaklarını sınırlayan bir yıllık planlardan çok yıllık planlara geçilmiştir ve yapısal fonların bütçesi iki katına çıkarılarak bu tarihe kadar sahip olduğu en büyük bütçeye ulaşmıştır. Pakette fonlardan faydalanılması için bölgesel yönetimleri bu süreçte taraf olarak kabul eden ortaklık ilkesine önemli vurgu yapılması ve bölgesel yönetimlerin AB mekanizmasına doğrudan katılımının teşvik edilmiş olması (Sutcliffe, 2000: 166) faaliyetlerini hala merkezîyetçi çerçeve içinde yürütmek zorunda olan Fransız bölgesel yönetimler için bir zaaf olmuştur.

I. Delors paketi ile bütçesi oldukça önemli bir miktara varan bu AB fonlarından özellikle Alman *landerları*, İspanyol ve İtalyan bölgeleri faydalanıyordu. AB fonlarından faydalanmak için bölgesel yönetimlerin belli bir yönetim kapasitesine ulaşması ve AB nezdinde faal olması gerekiyordu. Halbuki, Fransız bölgeleri kendi imkanlarıyla hararetle çalışmalarına rağmen hala merkezi yönetimin gölgesi altındaydı ve inisiyatif kullanmakta pek başarılı değildi. Zamanla bunun farkına varan ve durumdan rahatsız olan hükümet bunun üstesinden gelmek için 1987’de aldığı bir kararla bölgeleri AB ile doğrudan temas kurmakta serbest bıraktı ve 1991’de İçişleri Bakanı Joxe’un ismiyle anılan yasayı çıkardı.

Yani 1991 yasasının sebeplerinden biri olarak Hükümetin Fransız bölgelerinin AB fonlarından faydalanma bağlamında özellikle Alman *landerları* olmak üzere İtalyan ve İspanyol bölgelerinden çok zayıf olmasından duymuş olduğu rahatsızlık vardır. AB’deki diğer ülkelerle rekabet edebilmek için çıkarılan bu yasayla yavaşlayan bölgeselleşme sürecinin tekrar hız kazanması ve bölgesel yönetimlerin yeniden teşkilatlanması da amaçlanmıştır. Yasayla fonlardan faydalanma süreçlerinde bölgesel

yönetimlerin iç işleyişleri ciddi değişiklikler geçireceği umuluyordu ama beklenin aksine bölgesel yönetimlerin merkezi yönetim ile olan ilişkilerinde fazla değişiklik olmamıştır. Mesela tüm ileri adımlara rağmen hala bölgesel yönetimlerin AB' de bölgesel çıkarları tam olarak temsil ettiğini söylemek için bir yenilik yoktur. Hala bölgesel çıkarlar ticaret odaları ve meslek grupları gibi yerleşik kanallar aracılığıyla yada merkezi yönetimin Dış Ticaret ve Sanayi Bakanlığı kurumlarınca temsil edilmektedirler.

Gelecekte AB içinde bölgesel yönetimlerin rolünün ne olacağı ve bölgesel yönetimler, merkezi yönetim ve Birlik kurumları arasındaki ilişkilerin içeriğinin ne olacağı cevaplanması gerekli önemli sorulardır. Bu sorulara çok olumlu cevap vermese bile cevaplarla en yakından ilgilenen üye belki de Fransa'dır ve Joxe yasası bu sorulara verilen bir cevap teşkil etmektedir. Joxe yasasıyla Fransa bölgesel yönetimler yönünde ilerlemeye kararlı olduğunu göstermiş ve yavaşlayan bölgeselleşme sürecinin tekrar hızlandırılmasını amaçlamıştır (Balme, 1995: 167).

Joxe yasasının birincil amacı AB fonlarından faydalanma sürecinde Fransız bölgesel yönetimleri önündeki merkezîyetçi engellerin kaldırılmasıydı ama bu yasayla Fransız Devriminden beri farklılıklarından arındırılmış eşit bireylerden müteşekkil homojen toplum anlayışından ilk kopma anlamına gelen Korsika halkı kavramı kabul edilmiştir. Ayrıca Joxe' yasasıyla Korsika'nın özel statüsü otonomisini daha genişleten *collectivite territoriale* olarak kabul edildi (Wagstaff, 1999: 64).

3.1.10. II. Bölgesel Meclis Seçimleri(1992)

Bölgesel ölçekte ikinci seçimler 1992 de yapıldı ve bu seçimler Fransız siyaseti için eski ile yeni arasındaki sınırların yeniden çizilmesi anlamına geliyordu. Bu seçimler ağırlıklı olarak çevre ve göçmen meselelerinin gündemde olduğu bir seçim oldu ama çevre meselelerine özellikle vurgu yapıldı. Çevre konularına bu kadar vurgu yapılması ülke politikasının öncelikli konularından olmasının yanı sıra çevre konularının birincil olarak bölgesel yönetimler kademesinin faaliyet alanında olmasındandı. Yine bu seçimlerle bölgesel meclislerde farklı gruplar varlıklarını göstermiş ve bölgesel yönetimler, devlet ile otonomilerinin artırılması için müzakere talebinde bulunmaya başlamışlardır ve başta Korsika olmak üzere bazı deniz aşırı bölgelerde ayrılıkçılar oylarını arttırırken sağ partilerin oyları düştü. Bölgesel meclisler otonomilerinin genişletilmesine yönelik

taleplerini gittikçe artan ısrarla dile getirmelerine ve bu süreçte AB'yi kararlı bir ortak olarak yanlarında bulmalarına rağmen reform karşıtlarının korktuğu gibi ayrılıktan yana güçlü temayüller ortaya çıkmamıştır. Bu çıkarımlar 1998'deki üçüncü bölgesel meclis seçimleri için de geçerlidir (Wagstaff, 1999: 67; Balme, 1995: 173).

Seçimler sonrasında oluşan ikinci dönem bölgesel meclisler yerel meclisler ile karşılaştırıldığında daha az çiftçi olmasına karşın daha çok uzman meslek sahibi, ticari ve sanayi profesyonellerinin varlığı dikkat çekmekteydi. Bu tablo I. Meclise oldukça benzerdi (Dupoirier, 1995: 26). Bu şekliyle bölgesel meclisler daha modern bir açılım sunduğu gibi orta sınıfların daha etkin temsil edilmesiyle yerel yönetimlerdeki kırsal temsilin baskınlığını dengelemiştir. Bu yapı, bölgesel meclislerin bölgelerin geleceği açısından önemli olarak gördükleri projeleri öncelikleri arasına koymalarını kolaylaştırdı ve bölgesel meclisler gelişme konusu üzerinde yoğunlaşarak bütçenin önemli bir kısmını yeni yatırımlara ayırdılar. Bu yatırımlar sonucunda bölgesel yönetimler halkın teveccühünü kazandılar ve insanların büyük kısmı alt yapı çalışmaları haricindeki diğer hizmetleri bölgesel yönetim kademelerinin daha hızlı ve verimli sunduğunu düşünmektedir (Loughlin & Seiler, 2001: 203).

Bölgesel yönetimlerde uzmanlığa verilen önem ve orta sınıfların temsili personel seçiminde açıkça görülmektedir. Personele önemli yetkiler verildiği gibi bölgesel yönetim başkanının konumu güçlendirilerek kendi çalışma kadrosunu seçme hakkı kendisine verilmiştir. Benzer yetkilerin belediye başkanlarına da verilmesine rağmen bölgesel meclis orantılı oluşum ve tek partinin iktidarı az rastlanan bir durum olduğundan bölgesel yönetim başkanlarının hak ve yetkileri daha belirgin bir hale gelmektedir. Bölgesel meclislerde başkan seçimi ve bütçe onaylanması süreçlerinde partiler arası koalisyon bir zorunluluk haline gelmektedir aksi takdirde başkan seçimi ve bütçe onayının gerçekleşmesi imkânsız bir durum almaktadır. Zaten merkezi yönetim ile zorlu müzakereler yapmak zorunda olan bölgesel yönetimler bu süreçlerle daha da zorlanmaktadır. Ama bütün bu zorlu süreçlere rağmen halkın nezdinde il meclislerine gösterilen %17'lik itibara karşın bölgesel meclisler %66'lık bir itibar oranı ile yerel kademeler arasında en nüfuzlu kademedir ve bölgesel yönetimlerin gelecekteki edineceği sağlam konuma işaret etmektedir (Dupoirier, 1995: 30).

3.1.11. Maastricht Anlaşması ve Fransız Bölgesel Yönetimleri

Yönetimin katı merkeziyetçilik ekseninde şekillendiği Fransa'da merkezi yönetimin bölgesel yönetimler üzerindeki sınırlamaları AB standartları ile esnetebiliyordu ve Paris'in AB fonlarından daha çok faydalanabilmek için bölgesel yönetimler üzerindeki baskılarını hafifletmesi bölgesel yönetimlerin kendi yapılanmalarını sağlamalarına ivme kazandırmıştır. Aynı doğrultuda bölgesel yönetimlerin Maastricht Antlaşması ile AB düzleminde yerel çıkarların temsilinde resmi temsilci statüsü kazanması da Fransız bölgesel yönetimlerin güçlenme sürecine önemli katkıda bulunmuştur (Mazey, 1995: 133).

Maastricht Antlaşmasıyla, Fransız bölgesel yönetimleri ile AB arasındaki en güçlü bağ olan yapısal fonların bütçesi 3 milyar Euro arttırılmıştır. Ayrıca Maastricht Antlaşması ile büyük bütçeli uyum fonları yapısal fonlara eklenmiştir. Uyum fonlarının yapısal fonlara dahil edilmesiyle Avrupa pazar birliği önünde büyük engel olarak görülen Birliğin en fakir ülkelerinin ve bölgelerinin durumunun düzeltilmesi amacının ön plana çıktığı Maastricht Antlaşması bölge kademesinin AB yönetim mekanizmasına girişi yönündeki en ileri adım olarak kabul edilebilir (Jeffery,1995: 247). Bu durum, Paris karşısında oldukça sınırlandırılmış bir hareket alanı olan Fransız bölgesel yönetimlerinin konumlarını güçlendirmesine önemli katkıda bulunmuştur.

1982'den beri Fransız yönetim yapısı refah devleti anlayışından uzaklaşmış ve neo-liberalizm doğrultusunda çok köklü değişimler geçirmiştir. Bu değişimlere başlangıç ivmesini veren her ne kadar ekonomik faktörler olsa da Avrupa bütünleşmesi yönündeki adımların da bu değişimleri destekleyen ve hızlandıran önemli katkıları olmuştur. Uyumlu ve sürdürülebilir ekonomik gelişme için bölgesel yönetimlere ayrı bir önem atfedilen Maastricht Antlaşmasınının 3. maddesi bu amaçla ulaşmak için Birlik dahilinde sınırötesi bölgelerarası işbirliği ağları üzerinde durmuştur. Yapısal fonlardaki artışların köklü bir temel kazandığı ve bölgesel yönetimlerin AB yapısı içinde bu tarihe kadar ulaştığı en üst konuma varması (Allen, 2000: 250) Fransız bölgesel yönetimlerini merkezi yönetime karşı güçlendirmiştir. Maastricht Anlaşması, Fransız bölgelerine faaliyetlerini AB politikaları doğrultusunda şekillendirmek için önemli bir imkan sunmasına rağmen merkezi yönetim hala bölgesel yönetimlerin AB nezdindeki faaliyetlerini desteklemekten ziyade bu faaliyetleri sınırlamaya çalışmaktadır. Bölgesel

yönetimler üzerinde yasal sınırlamalar olmasına rağmen, 1986'dan beri bu yönetim kademesi gittikçe konumunu güçlendirerek sistemdeki yerini sağlamlaştırmakta ve bunu illerin konumlarını zayıflatarak gerçekleştirmektedir (Loughlin& Seiler, 2001: 198).

Maastricht Anlaşması ile AB müktesabatına giren yerinden yönetim anlayışı bölgesel yönetimleri merkezi yönetim karşısında oldukça güçlendirmiştir ve bundan en çok Fransa gibi üniter devlet bölgeleri faydalanmıştır. Kökleri Katolik cemaatçilik anlayışında yatan ve üniter devletlerde yönetimin merkezîyetçi anlayışını esnetmek yönünde bir adım olan yerinden yönetim herhangi bir yetkinin yerine getirilmesi esnasında konuya müdahil en yakın ve en alt yönetim kademesinin yetkiyi kullanması anlamındadır ve amacı yetkilerin verimlilik esasına göre yönetim kademeleri arasında paylaştırılmasıdır (Keating, 1995: 12). Bölgesel yönetimlerin AB süreçlerine taraf olarak girmesini sağlayan yerinden yönetim anlayışı bu tarihten sonra bölgesel yönetimler lehindeki en ileri taleplerin kaynağı olmuştur (Hepburn, 2008: 538).

Maastricht Antlaşmasınının 5. maddesinde yer alan ve Birliğin faaliyet alanlarının verimlilik esasıyla belirlenmesini amaçlayan yerinden yönetim anlayışı gereğince bir faaliyet AB veya üye ülkelerden hangisi tarafından verimlilikle yerine getiriliyorsa onun yetkisi dahilinde yer alır. Başlangıçta merkezi yönetimleri AB'nin artan yetkilerine karşı bir koruma ilkesi olarak tasarlanmış olmasına rağmen uzun dönemde yerel ve bölgesel yönetimlere yetki devrini sağlayan bir araç olarak işlemiştir. Zamanla yerinden yönetim özellikle Fransa gibi üye ülkelerde merkezileşme temayülünün anti tezi olarak görülmeye başlanmış ve merkezîyetçi yapıların zayıflatılması için bir yöntem olarak kullanılmıştır. Yerinden yönetim ilkesi daha önce de yapısal fonların dağıtılmasında bölgesel yönetimlerin elini güçlendiren ortaklık ilkesine temel teşkil ederek, dolaylı olarak bölgesel yönetimler konumlarına önemli katkıda bulunmuştu (Bailey & de Propris, 2002: 305).

AB'nin yerinden yönetim politikalarıyla Fransız egemenlik anlayışı biraz esneklik kazanmış ve yönetimin hiyerarşik yapısı değişerek daha çok işbirliğine dayanan müzakereci bir yapı kazanma sürecine girmiştir. Avrupa bütünleşmesi süreci bir yandan Fransız yönetim modelini monolitik bir yapıdan uzaklaştırırken diğer yandan yönetimi değişik ağlarla temasa geçmeye teşvik etmiştir (Smith, 1996: 118). Çünkü Birliğin bölgesel yönetim politikalarının oluşturulma ve uygulanma süreçlerinde, yönetim ağları

mülki idari olmaktan ziyade sektörel temeller üzerinde oluşturulmaktadır. Düzenleme ve koordinasyon mekanizmaları merkezi yönetim mekanizmaları ile küçük bir oranda örtüşmektedir. Özellikle daha değişken bir yapı arzeden Fransız bölgesel yönetimleri AB bölgesel politikalarından oluşum sürecinde sınırlı olarak etkilenmektedir ama kısıtlı etkileşimin sınırları bile standart bir çerçeveye kavuşmamıştır. Tüm değişkenliğe rağmen bu oluşum içindeki bölge, merkezi yönetim ve Birliğin demokrasi ve yerinden yönetim gibi çok temel değerleri paylaştığına şüphe yoktur (Balme, 1995: 187).

Maastricht Antlaşması ile sağlanan ilerlemelere rağmen Fransız yönetim geleneğinde merkezden bağımsız bir bölgesel yönetim anlayışının ortaya çıkmasını beklemek çok mantıklı değildir. Çünkü yönetim bütün ulusaltı aidiyetlerden arındırılmış eşit bireylerden müteşekkil halk ve bu halkın iradesini temsil eden tek ve bölünmez egemenliği temsil eden devlet anlayışı üzerine kuruludur. Başka bir anlatımla, halkın iradesi tek, merkezi yönetimde vücut bulduğunda anlamına kavuşur ve bu anlayışın yansıması olarak reformlara kadar Fransa'da İspanya ve Almanya'da olduğu gibi demokrasinin gereği olarak inşa edilmiş ve temsil yetkileri olan yerel yönetimlerden bahsetmek mümkün değildir, Fransa'da mevcut olan idari bir mekanizma olarak bölgesel yönetimler yaklaşımıdır ve bunun yansıması olarak da bölgesel yönetimler yeni bir mülki idari birim olarak ortaya çıkmış, merkezi yönetimi tamamlayıcı bir unsur olarak meşruiyet kazanmıştır (Loughlin & Seiler, 2001: 188).

3.1.12. Bölgeler Komitesi ve Fransız Bölgesel Yönetimleri

Maastricht Anlaşması ile bölgesel yönetimleri eski çerçeve içine yerleştirmenin zorluğu kabul edilmiş ve bu aşamadan kurumsal uzantıları da olan yeni bir aşamaya geçilmiştir. Bu aşamanın en somut ürünü ise 198. maddenin a bendiyle kurulan ve bölgesel yönetimler ile ilgili konularda fikri alınması zorunlu olan, yasama müzakerelerinin üçüncü kademesi olarak da adlandırılan ve 1994'de faaliyete geçen Bölgeler Komitesi'nin sisteme girmesi olmuştur (Christiansen, 1996: 93).

Bölgeler Komitesi'nin kurulması ile bölgesel yönetimler taleplerini gündeme getirebilecekleri çok önemli bir platform edinmişlerdir. Ayrıca Bölgeler Komitesi vasıtasıyla bu döneme kadar AB ile ilişkileri büyük oranda Paris aracılığıyla yürütmek zorunda olan bölgesel yönetimler için (Smith, 1996: 120) AK ile doğrudan işbirliği için yeni bir kanal olmuştur. Bölgeler Komitesi aracılığıyla Fransız bölgesel

yönetimlerinin AK nezdindeki çalışmaları sonucunda, bölgesel yönetimler AB bağlamında ulusal bağlamda yürüttüğünden daha fazla faaliyet yürütmeye başlamışlardır denilebilir ki bu Fransa'daki klasik merkez-çevre ilişkilerini de köklü bir değişikliğe uğratarak hükümeti daha ileri reformlar yapmaya zorlamıştır (Mazey, 1995:132). Bölgeler Komitesi'nin kurulmasında çok önemli payı olan AK'nun bölgesel yönetimlere olan desteği Bölgeler Komitesi aracılığıyla da devam etmiştir. AK'nun bölgesel yönetimler lehindeki vurgusu bölgesel yönetimlerin yetkilerini oldukça arttırmış ve merkezi yönetimden oldukça geniş bir otonomi kazanmasına katkıda bulunmuştur (Balme, 1995: 168).

Bölgeler Komitesi üyeleri ile ilgili olarak, görev sürelerinin dört yıl olması ve görev süreleri dolduktan sonra tekrar seçilebilme hakkına sahip olması, temsilcilere diğer kurumlar aracılığıyla talimat verilememesi ve AB ilkeleri dahilinde istedikleri yönde hareket etme serbestisine sahip olmaları kuruluş aşamasında genel kabul gören ilkelerdi (Wagstaff, 1999: 188). Bölgeler Komitesi için temsilci seçilmesi sürecinde Fransa, Almanya ve Belçika gibi ülkelerde yerel ve bölgesel yönetim kademeleri arasında şiddetli çekişmeler yaşandı ve merkezîyetçi geleneğe sahip olan Fransa'da seçimler esnasında bölgesel yönetim temsilcileri belediye başkanlarının gölgesinde kaldılar (Keating, 1995: 13).

Bölgeler Komitesinde 16'sı bölgesel 8'i yerel kademedan seçilmiş 24 temsilci bulunduran Fransız bölgesel yönetimlerinin performansları diğer üniter üye ülke bölgeleriyle kıyaslandığında oldukça yüksek olduğu açıkça görülmektedir. Bölgeler Komitesi'nin gelişmesi önündeki engellerden biri kolayca tasnif edilemeyecek bir çeşitliliğe sahip heterojen üyelik yapısıdır (Farrows & McCarthy, 1997: 31). Bu heterojen üyelik yapısının belirmesindeki ayırım noktalarının en kaydadeğer olanı müzakereci ve idari bölgeler arasındaki ayırım noktasıdır. Bu ayırmda Fransız bölgesel yönetimleri idari bölgeler arasında yer almasına rağmen faaliyetleri itibarıyla müzakereci İspanyol ve Belçika bölgeleriyle kıyaslanabilecek bir performans sergilemişlerdir. Fransız bölgesel yönetimlerinin bu muteber konumu zorlu bir süreçten sonra seçilen Bölgeler Komitesi'nin ilk başkanının Fransız bölgesi Languedoc-Roussillon'dan Jacques Blanc olmasıyla kendini göstermiştir.

Fransız bölgesel yönetimlerinin komite içindeki muteber konumlarına ve Bölgeler Komitesin'den büyük beklentilerine rağmen Fransa Bölgeler Komitesi'nin kurulmasından hemen sonra oluşan taraftarlar ve muhalifler ayrımında diğer pek çok merkeziyetçi üniter ülke gibi muhalifler safında yer almıştır. Fransa'nın da içinde yer aldığı muhalif üye ülkelere göre Bölgeler Komitesi sadece gereksiz müzakerelerin yapılacağı bir platform olacaktı ve karar verme süreçlerini uzatacak hatta parçalanmışlık yaratmaktan başka bir işe yaramayacaktı. Üniter üye ülkeler bu tezi dile getiriyorlardı, çünkü Bölgeler Komitesi'nin üye ülkelerin idari yapılarında kurumsal düzenlemeleri zorunlu kılacağıın bilincindeydiler ve bu durumdan tedirgin olmaktaydılar. Ama bölgesel yönetimlere kurumsal bir platform sağlayarak ülke içindeki konumlarını güçlendirmelerine rağmen gerekli olan mali kaynaklar ve uzman personele sahip olmayan Bölgeler Komitesi (Van Der Knaap, 1994: 94) Paris'i tedirgin olduğu kadar büyük değişimlere mecbur bırakmamıştır. Bölgeler Komitesi sonrasında Fransız bölgesel yönetimlerinin güçlenme süreci yeni bir ivme kazanmasına ve merkez-çevre ilişkileri çok derin dönüşümler geçirmesine rağmen Fransız yönetim sistemin odağında hala merkezi yönetim vardır. Bölgeler Komitesinde oldukça etkin olan Fransız bölgesel yönetimleri kendi ülkelerinde siyasal ve kurumsal olarak hala AB'deki muadilleri kadar sağlam bir konuma sahip değildirler (Gilbert, 1995:48). Fransız bölgesel yönetimlerinin AB'deki muadilleri kadar güçlü olması önündeki en büyük zaaf kendi mali kaynaklarının yetersiz oluşu ve mali kaynaklar için Paris'e bağlı olmasıdır.

3.1.13. Fransız Bölgesel Yönetimlerinin Mali Kaynakları

Fransız bölgesel yönetimlerinin AB'nin sağladığı imkanlardan faydalanmasıyla, yönetim yapısı içindeki konumu 1980 öncesi ile kıyaslanamayacak kadar güçlüdür ancak hala Paris'in bölgesel yönetimler üzerinde çok önemli nüfuzu vardır ki bunun kaynağı bölgesel yönetimlerin mali kaynaklar için büyük oranda Paris'e muhtaç olmasıdır. Bölgesel yönetimlerin mali kaynaklar için Paris'e muhtaç olması bölgesel yönetimleri kontrol altında tutmak için özellikle tasarlanmış merkeziyetçi Fransız tarzının bir yansımasıdır ki sadece Ardeche ve Drome'de merkezden yardım alınmadan bölgesel temelli programın uygulanmaya çalışılması (Smith, 1996: 121) Paris'in bu planın başarılı olduğunu gösterebilir.

Bölgesel yönetimlere devredilen hizmetler genellikle yüksek maliyetli hizmetler olmasına rağmen mali kaynakları sınırlı ve maliyetleri karşılamaktan uzaktır ki bu mali kısıtlılık bölgesel yönetimlerin kapasitelerini geliştirmelerini önemli derecede engellediği söylenebilir (Hintjens, 1991: 65). Bölgesel yönetimlerin mali yetersizlikleri Fransız bölgeselleşmesinin merkezîyetçi paradigma içinde yürütülmesinden kaynaklanmaktadır, çünkü merkezi yönetim vergilerle ilgili üst yetkilerini devretmemekte ısrar etmiş, 1986 ve 1988’de yapılan değişikliklerle bölgesel yönetim vergilerine il ve belediyelerinkine benzer bir yapı kazandırmaya uğraşmıştır. Yani 1988’e kadar bölgesel doğrudan vergiler sadece bölgesel ek vergilerden oluşmaktaydı ve bu merkezîyetçi tavır, merkezi yönetimin doğrudan vergi tekeli konusundaki ısrarlarına rağmen 1988’de biraz gevşetilerek dolaylı vergilerdeki merkezi yönetimin koyduğu üst sınır kaldırılarak bölgesel meclisler kendilerine ait geleneksel 4 vergi türünün oranlarını kendileri belirlemeye başlamışlardır ki bu Fransız bölgesel yönetimleri için oldukça ileri bir aşamadır. Bölgesel ek vergiler yerel yönetimlerin iskan vergisi, kira gelirleri üzerinden alınan emlak vergisi, emlak ve arsanın piyasa değeri üzerinden toplanan mülkiyet vergisi ve profesyoneller ve tüccardan katma değer vergisi üzerinden alınan meslek vergisi olan geleneksel dört kaynaktan oluşmaktaydı. Bölgesel ek vergiler bu dört verginin farklı oranlarda bileşiminden oluşmaktaydı ve bu oranlar bölgesel yönetimler tarafından belirlendiği için farklılık göstermekteydi. Daha önce bölgesel ek vergilerin tavanı merkezi yönetim tarafından belirlendiği için bölgesel yönetimler bu vergiler aracılığıyla hizmet maliyetlerini karşılayacak miktarı temin edemiyorlardı dolayısıyla 1988’de bu üst sınırların kaldırılması bölgesel yönetimlere mali anlamda daha geniş bir hareket alanı sağlayarak bölgesel yönetimleri rahatlatmıştır (Gilbert, 1995: 35).

Bölgesel yönetimlerin gelirlerini artırmak ve harcamalarını finanse edecek mali kaynakları temin etmek için bölgesel dolaylı vergilerin yapısında köklü değişiklikler yapılmıştır. Mesela daha önce merkezi yönetim tarafından toplanan bazı vergileri toplama yetkisi bölgesel yönetimlere verilerek yeni hizmetler için mali kaynaklar sağlanması kolaylaştırılmıştır. Bu yeni bölgesel vergiler motorlu taşıtlar kayıt vergisi, ehliyet vergisi ve alım-satım vergisi olarak sıralanabilir. Taşıtlar kayıt vergisi araç sahiplerince bölgesel yönetimler tarafından belirlenen miktarda ödenmektedir. Bu vergi bütün araçlar için tek bir fiyat olabileceği gibi motor hacmine göre de değişebilir.

Ehliyet vergisi ise bütün ehliyet sahiplerinden tek fiyat üzerinden alınan bir vergidir. Son olarak alım -satım vergisi, tavan oranı %1.6'yı geçmemek üzere bütün alım satımlarda tek oran üzerinden alınan vergi ve kayıt masraflarından oluşmaktadır. 1982-1989 yılları arasında doğrudan vergilerdeki ciddi artışlar sonucunda dolaylı vergilerin payı azalmıştı oysa harcamalar artmasına rağmen doğrudan vergilerin üst sınırları arttırılamayacağı için zamanla bölgesel doğrudan vergiler de bölgesel harcamaları karşılayamaz olmuştu. Bu yüzden bölgesel yönetimler tekrar dolaylı vergilere yönelmeye başlamışlardır ki 1992'de dolaylı vergiler bölgesel yönetimlerin gelirlerinin % 40 gibi önemli bir kısmının oluşturmaktaydı (Gilbert, 1995: 41).

Tüm bu ek mali kaynaklara rağmen bölgesel yönetimlerin mali kaynakları harcamalarını karşılayamamaktır. Ama bölgesel yönetimler bu kısıtlı kaynaklara rağmen takdire şayan çaba göstermekte ve önemli yatırımlarla kaydadeğer başarılar elde etmektedirler. Bölgesel yönetimlerin başarılarının önündeki tek engel mali yetersizlikler değildir yani bölgesel çaplı büyük projelerin gerçekleşmesi önünde başka engellerde vardır ve bu engellerden biri il yönetimlerinin projelerin bölgesel yönetimler öncülüğünde gerçekleştirilmesinden rahatsız olması ve bu projelerin ilerlemesini yavaşlatmasıdır. İl yönetimlerinin bölgesel yönetimlerden sürekli mali kaynak talebi bu yavaşlatma amacına yönelik bir politikadır. Diğer engel ise bu faaliyetlerde iş üstlenen büyük firmaların bölgesel yatırım projelerini ikincil önemde görmesi ve çalışmalarını ulusal ve uluslararası faaliyetlerine göre ayarlamasıdır ki bu bölgesel yönetimlerin kısa ve orta dönemde tamamlamayı planladıkları projeleri ile ilgili beklentilerini karşılamamakta ve diğer kademelerin eleştirilerine maruz bırakılmaktadır (Balme, 1995: 179).

Bölgesel yönetimlerin mali kaynaklarından biri de merkezi yönetimden alınan teşviklerdir. Merkezîyetçi anlayışın devamı niteliğindeki bu teşviklerle bölgesel yönetimler bir şekilde Paris'e bağlı tutulmaktadır. Diğer yandan bu teşvikler merkezi yönetim tarafından bölgesel yönetimlerin halkın nezdindeki itibarını şekillendirmek için de kolayca kullanılabilir ki bölgesel yöneticiler bu yüzden teşvik yönteminden şikâyet etmektedirler çünkü sunulan hizmetlerin aciliyeti olmasına rağmen Paris teşviklerin verilmesini uzun süreye yayarak hizmetlerin yeterince hızlı ve verimli sunulmasını engellemeğe çalışmaktadır. Bölgesel yönetimler bu hizmetlerin hızlı ve verimli sunulabilmesi için daha geniş yetki ve mali imkanlar verilmesini talep

etmektedirler. Buna karşılık olarak merkezi yönetim, bölgesel yönetimlerin kendilerine tahsis edilen mali imkanları kullanırken ehliyetli davranmadığını, topladıkları vergileri kullanılması gereken asli alanlarda kullanmadıklarını ve bölgesel yönetimlerin kendilerine yetki verilen alanlarda vergi oranını yükseltmelerini öne sürerek teşvik yönteminin devamı konusunda ısrar etmektedir. Dolaylı bölgesel vergiler üzerindeki tavanın kaldırılması ile yüksek oranda vergi koyan bölgesel yönetimlerin sayısı artmıştır ve merkezi yönetim bu tavrı bölgesel yönetimlerin sorumsuzluğu olarak değerlendirmektedir. Ancak bu nokta tartışmalıdır, çünkü bu artan vergi gelirlerine rağmen bölgesel yönetimlerin mali kaynakları kendilerine verilen sorumluluk alanlarındaki zorunlu harcamaları karşılamak için yeterli değildir (Balme, 1995: 179).

Merkezi yönetim bir yandan bölgesel yönetimlerin mali yeterliliğe ulaşabilme ihtimalinden tedirgin olduğu için bölgesel yönetimlere vergi serbestisi vermeyerek kendisine bağlı tutmaya çalışırken diğer yandan Fransız bölgesel yönetimlerinin AB içinde diğer muadilleri karşısında zayıf kalmasından ve AB fonlarından yeterince faydalanamamasından rahatsız olmaktadır. Yani bölgesel yönetimler ülke içinde zayıf AB dahilinde ise güçlü olmak gibi ciddi bir ikilem yaşamaktadır ki bunun temelinde 1982 reformlarından sonra atılan bütün adımlar doğrudan ve dolaylı olarak Fransız bölgesel yönetimlerinin AB 'deki konumlarının güçlendirilmesi yönünde atılmış olması yatmaktadır. Bu amaçla 1990'lardaki yeni yasalarla bölgesel yönetimlere planlama, ekonomik gelişme ve mesleki eğitim konusunda yetkiler verildi. Ama bu yetkiler verilirken bölgesel yönetimlerin Paris karşısındaki konumunun kontrol edilemeyecek noktaya varmasını önlemek için bu yetkilerin sınırları oldukça kesin bir şekilde tanımlanmış ve yetkilerin sınırlar dahilinde kullanılması zorunluluk haline getirilmiştir. Ayrıca bölgesel yönetimlere daha küçük yönetim kademeleri üzerinde hiçbir yasal kontrol yetkisi verilmemiştir. Dolayısıyla bölgesel yönetimler bölgesel gelişme programlarının eşgüdümünü yaparken daha küçük belediye ve yerel yönetim birimlerinin yetki alanlarına müdahale edemezler.

Bölgesel yönetimlere yeni ve masraflı hizmetlerin devredilmesiyle bölgesel harcamalarda 1982-1988 yılları arasında yıllık % 26.3 gibi oldukça yüksek bir artış olmuştur ki aynı dönemde yerel kademelerin harcamalarındaki artış ise %5 civarındaydı. Ama gittikçe artan ve arttıkça planlama ve denetimi zorlaşan harcamalara

rağmen bölgesel yönetimlerin ödemeler dengesi sağlam bir görüntü sunmaktadır ki bu başarının arkasında iyi planlanmış borç yönetimi vardır. Diğer yandan bölgesel yönetimlerin harcamalarındaki yıllık bazdaki bu artış bölgesel yönetimlerin harcamalarının genel harcamalar içindeki payının yüksek olduğu şeklinde yorumlanmamalıdır çünkü 1986'da bölgesel harcamaların toplam kamu harcamaları içindeki payı sadece %4 olmuştur. 1980'ler boyunca bölgesel yönetimlerin harcamalarında il ve belediye harcamalarından daha yüksek bir artış olmuştur ama bu hızlı artış 1980'lerin sonlarına doğru yavaşlamaya başlamış ve bütün artışlara rağmen 1990'da bölgesel yönetimlerin Fransa'da toplam kamu harcamaları içindeki payı sadece %7.3'e çıkmasına rağmen 1992'de toplam kamu harcamalarının içindeki payı % 4.9'a düşmüş, 1993'de çok fazla değişmemiştir. 1992'deki bölgesel yönetimlerin harcamalarının kamu harcamaları içindeki % 4.9' luk payının yüksek olmadığı doğrudur ama bu oran 1974'deki orana göre yaklaşık 40 kat artmıştır. Bölgesel yönetimlerin harcamaları geçmişteki harcamalarıyla kıyaslandığında çok ciddi oranlarda artış göstermiştir ancak bu oranlar tek başına durumu anlatmak için yetersiz olabilir. Çünkü bu yüksek artış oranına rağmen belediyelerin birim başına 6600 Franklık ve illerin 3400 Franklık harcamasına karşın bölgesel yönetimlerin harcaması sadece 960 Franktı. Bu düşük harcamaların temelinde bölgesel yönetimlerce toplanan vergilerin diğer yerel yönetim kademelerince toplanan vergilere göre daha düşük oranlı olması yatmaktadır (Gilbert, 1995: 35).

1982 reformlarının sağladığı mali imkanların etkisi her bölgede aynı derecede olmamıştır. Bu reformlar Île-de France ve Rhone-Alpes gibi bölgeler için mevcut durumun yasallık kazanması anlamına geliyordu, çünkü buraların belediye başkanları veya bölgesel yöneticileri programlarını hayata geçirmek için veya mali kaynak temin etmek için valilere bağlı değillerdi. Oysa çevre bölgelerin mali kaynakları yetersizdi ve bölgesel ihtiyaçlar temelinde plan yapmaktan ve uygulama noktasından uzaktılar ve reformlardan sonra da bu durum değişmemiştir. Yani bazı bölgeler hala kendi hizmetlerini merkezden destek almadan sunabilme yeterliliğinden uzak olduğu için merkezi yönetimin yardımlarına güvenmektedirler. Bu zaaflarına rağmen bölgesel yönetimler kendi bütçelerine kavuşmuş ve ekonomik alana müdahale etme yetkileri ile donatılmışlardır böylece devletin kontrolü dışında belli oranda mali otonomi kullanmaya başlamışlardır. Bölgesel yönetimler kendi meclisi, yönetimi ve bütçesiyle

Fransız idare sisteminde yeni bir yönetim kademesi haline geldikten sonra mali otonominin sağladığı serbestlikle başarılı ekonomik ve sosyal gelişme planlarını yürütebilmek için faaliyetlere girişmişlerdir (Downs,1995:122).

Bölgelerin bütçeleri iller ile kıyaslandığında oldukça küçük olmasına rağmen 1982 den beri bölgesel bütçelerde çok büyük artışlar olmaktadır. Ayrıca 1970' lerden beri mesleki eğitim ve ekonomik planlama alanında gittikçe artan sorumluluklar üstlenmeye başlamıştır. Bölgelerin bütçe disiplininin uzak olduğuna dair yaygın kanaate rağmen araştırmalarda bölgesel yönetimlerin sınırlı bütçelerine rağmen harcamalarının üçte ikilik büyük kısmını yatırımlara ayırarak ekonomiye dinamizm kazandırmak için çalıştıkları görülmektedir. Belediyeler kişi başı 3400 Frankla bölgesel yönetimlerden yaklaşık dört kat fazla harcama yapmasına rağmen bu harcamaların yatırıma ayrılan kısmı bölgesel yönetimlerin yatırım harcamalarının oldukça altındadır (Balme, 1995: 177). Bu harcama oranlarına bakarak önümüzdeki yıllarda bölgesel yönetimlerin ekonominin gelişmesine önemli katkılarda bulunarak bölgesel gelişmelere yeni bir dinamizm katacağı söylenebilir ki 2003 düzenlemelerinden sonra kendi bütçelerini oluşturmaları önündeki bazı engellerin kaldırılması ve bölgesel yönetim bütçelerinin % 30 artması bunu kolaylaştıracaktır (Cole, 2008: 61).

Merkezi yönetimin sistem içindeki birincil konumunu özellikle mali vasıtalarla korumaya çalışmasına rağmen idari yenilik adına atılan her adımda bölgesel yönetimler biraz daha güç kazanmış ve bu ilerleme 2003'de katı merkezîyetçi anlayışın anayasadan çıkarılmasıyla son bulmuştur. 2003'de Fransız anayasasının Fransa yönetimini *ademi merkezîyetçi cumhuriyet şeklinde* tanımlanmasıyla yerel ve bölgesel yönetimler devrimden sonraki en güçlü konuma ulaşmışlardır. 2003'deki bu nihai gelişmeye ulaşma sürecinde önemli dönüm noktaları olan Pasqua ve Chevenement yasalarının anılması gerekmektedir.

3.1.14. Pasqua Yasası

1982'de başlanıldığından beri bölgesel yönetim reformlarında duraklamalar olmasına rağmen kopma veya geri dönüş hareketleri olmamıştır. Bu kural 1993 ve 1997 seçimleri sonucunda kurulan hükümetler içinde geçerlidir. Bu yargının en iyi örneği 1995'deki Pasqua yasasıdır. Çünkü bu yasa içeriği bakımından ileri bir adım olmamasına rağmen

yerelleşme ve bölgeselleşme reformlarıyla gelinen noktada duraklanamayacağını ve yavaş da olsa ileri adımların atılması gerektiğinin sağ partili hükümetler tarafından bile reddedilemeyecek bir noktaya geldiğini göstermiştir.

Alan Juppe Hükümeti'nin Jakoben merkezîyetçi gelenekten gelen İçişleri Bakanı Charles Pasqua'nın bölgeselleşme reformlarını canlı tutan bu çabası oldukça önemlidir, çünkü bu adımla sağ partilerin bölgesel yönetimlere bakışının çerçevesini çizmiştir denilebilir. Bu yıllarda artık sağ partilerde Fransız ekonomisinin geleceğinin birkaç büyük merkeze toplanmak yerine pekçok küçük merkeze dağıtılmasının gerekliliğini kabullenmişti ve Pasqua yasası olarak adlandırılan bu düzenlemeler bu gerekliliğinin uygulamaya geçirilmesi olmuştur. Ekonomik gelişmenin küçük merkezlere dağıtılması amacını gerçekleştirmek için ortak planlarda bölgesel yönetimlerin rolleri daha sağlam bir zemine taşınmış ve zemin resmîleştirilmiştir. Bu yasayla savaş sonrası dönemde benimsenen merkezi planlama kökten değişmiş ve 1980'lerden sonra bölgelerin dolaylı olarak katılımı resmîyet kazanarak ve ortak planlar (*contractual planning*) adı devlet-bölge planlama sözleşmeleri (*Contrats de Plan Etat-Région-CPER*) şeklinde değiştirilmiştir. Bu yasa bölgesel yönetimlerin planlama sürecine katılımını resmîleştirmekle kalmamış ve planlama konularında vatandaşların daha aktif katılımlarını sağlamayı da amaçlanmıştır (Loughlin, 2007:73).

Bu yasa içinde ileri noktalar barındırdığı gibi yerel gelişme planlarının denetlenmesinin *pays*' kavramı üzerine inşa edilmesi gibi bölgeselleşme taraftarlarının eleştirilerine sebep olan noktalarda barındırıyordu. *Pays*' kavramı ile merkezi görevliler denetim sürecinde valiye benzer bir konuma gelmişlerdir ki bölgeselleşme taraftarlarına göre bu düzenlemeler ihtiyaçlara cevap verebilme yeterliliğinden uzaktı ve asıl amaç artık tek merkezden kontrol edilmesi mümkün olmayan çevreyi belli küçük merkezler oluşturarak daha etkili denetleme isteğinden kaynaklanıyordu (Wagstaff, 1999: 67). Merkezi görevlilerin, valilerin yetkilerini andıran yetkilerle donatılması ve *pays* kavramıyla küçük yönetim birimleri birleştirilerek hem çevredeki parçalanmışlık görüntüsü giderilmek istenmiş hemde ekonomik benzerlikler bağlamında gelişme planları ile sinerji oluşturulmak istenmiştir. Bu düzenleme doğrultusunda 2001'de ortak hizmetlerin daha etkili sunulması amacıyla tek program yerine ulusaltı yönetim kademelerinin ekonomik ve kültürel benzerlikleri çerçevesinde dokuz mülki şemadan

oluşan Milli Mülki Planlama ve Gelişme Şeması (Schema National d'Aménagement et Développement du Territoire – SNADT) yürürlüğe konmuştur.

3.1.15. Voynet ve Chevenement Yasası

1995'deki Pasqua yasasıyla sağ partilerin bölgeselleşme politikalarına yönelik örtülü muhalif konumdan taraftar konumuna geçmesiyle bölgeselleşme yönündeki ilerlemenin önündeki en önemli engel kalkmıştır. Artık Fransız bölgeselleşmesi 1945'den beri yerleştirildiği merkezi yönetimin yetki devri çerçevesinden çok büyük oranda çıkarak diğer AB ülkelerinde olduğu gibi tam bölgeselleşme çerçevesi kazanmaya başlamıştır ve bu yeni çerçevenin çizilmesindeki en önemli adım Lionel Jospin başkanlığında oluşturulan sosyalist hükümetin ateşli bir bölgeselleşme taraftarı olan içişleri bakanı Jean-Pierre Chevènement döneminde atılmıştır. Jospin'in bizzat kendisinin beyan ettiği *yeni ademi merkezîyetçilik (La decentralisation renovee')* programı bu sürece önemli katkıda bulunmuştur. Jospin döneminde, Pasqua yasasının devamı niteliğinde çok sayıda yasa maddesi 1999 ve 2000 meclisten geçmiştir. Yasalar genellikle ulusaltı yönetim kademelerinin ortak ihtiyaçlar ekseninde gruplaşmalarının temini ve teşviki yönünde olmuştur (Cole, 2005: 58) ki bu üniter Fransız yönetim sisteminin farklıları yasal olarak kabullendiğini göstermesi açısından önemli bir aşamadır. Bu dönemde bölgesel sürdürülebilir gelişme programları üzerine vurgu yapan çevre bakanı Voynet'in önemli katkısı olmuştur. Bu yasa da bölgesel gruplaşmaların ivme kazanmasında etkili olmuştur.

1999'da merkezîyetçi Jakoben fikirleriyle tanınan İçişleri Bakanı Chevènement' in ismiyle anılan yasanın temelinde 1995'de hazırlanan ve yerel demokrasiye bir bölüm ayırmış olan Pasqua yasası vardı. AB yerinden yönetim prensibi doğrultusunda yerel ve bölgesel kademeler sistemde giderek güçlenen konuma sahip olmalarına rağmen sistem hala fiili duruma yasal bir çerçeve kazandırmadığı için eski ve yeni merkezîyetçi ve yerinden yönetime ait unsurları birlikte barındırıyordu. Chevènement yasası bu karmaşayı biraz olsun gidermek ve sistemi sadeleştirmeyi amaçlıyordu. *La communauté d'agglomération* bu amacı gerçekleştirmek için üretilmiş ve kendine ait mali kaynaklarla donatılmış bir yapıydı. Yine aynı dönemde daha önceleri yerel ve bölgesel planlamalara zemin sağlayan mülki uyum şemaları (Schémas de Cohérence Territoriale) yerel ve bölgesel farklılıkların göz önüne alınarak değiştirilmiş ve yerel

kentsel planlar (Plans Locaux d'Urbanisme) yürürlüğe konmuştur. Bu düzenlemelerle yeni ademi merkezîyetçilik somut bir çerçeve kazanmış ve yerel ve bölgesel yönetimlerin verimliliğinde artış olmuştur. Bu noktaya kadar yapılanlar idari teknik adımlardır ama Fransız bölgeselleşmesinin eksik tarafı anıldığı gibi demokratik boyutunun eksik olmasıydı ki merkezi yönetim bunun giderilmesine yönelik *yerel demokrasi* (la démocratie de proximité) programını açıklayarak önemli bir adım atmıştır. Programın öncelikli amacı vatandaşların yerel ve bölgesel yönetim kurumlarına etkin katılımını teşvik etmektir ve bu yönde nüfusu 80.000'den fazla olan yerleşim birimlerinde mahalle meclisleri gibi yeni yapılar sisteme dahil edilmiştir (Loughlin, 2007:73).

Chevenement yasasıyla III. Cumhuriyetten beri tartışılan yerel demokratik boyut olmadan sadece merkezi yönetimin yaptığı yetki devriyle bölgeselleşmenin amacına ulaşamayacağı yönündeki argüman dolaylı olarak kabul edilmiştir. Chevenement döneminde bölgesel yönetimlerin etki alanları genişlemesine rağmen merkezin bölgesel yönetimler üzerindeki önemli yönlendirme mekanizmalarından olan bölgesel gelişmelerin ulusal planlarla şekillenmesi ilkesinden vazgeçilmemiştir. Burada vurgulanması gereken nokta 1982 reformlarından beri bölgesel yönetimlerin etki alanının sürekli genişlemesine rağmen her aşama da merkezi yönetim bu alanları tamamen bölgesel yönetimlere bırakmak yerine belli bir şekilde sürece dahil olarak yeni bir rolle süreci mümkün olduğu kadar şekillendirmeye çalışmaktaydı. Chevenement yasasında bölgesel ekonomik gelişmelerin bölgesel ekseninde ele alınmak yerine ulusal planlarla bağlantılı olarak ele alınması merkezi yönetimin bu tavrının bir uzantısıdır (Wagstaff, 1999: 68).

Bölgeselleşme konusundaki bir sonraki adım ise mülki idare konularına yaptığı aşırı vurguyla ön plana çıkan Dominique Voynet ile atılmıştır. Bölgesel ekonomik gelişmelerin ulusal planlarla şekillendirilmesi yerine bölgesel gelişme planlarıyla oluşturulması bu dönemde gündeme gelmiştir (Pasquier, 2005: 305). Bölgesel ekonomik farklılıklar gözönünde bulundurularak hazırlanan 22 bölgesel plan ile ulusal plan anlayışı terk edilmiştir. Bu yasayla oluşan atmosferde bölgesel yönetimler artık merkezi yönetimin zorunlu onayı olmadan da kendi planları ve kaynaklarıyla ekonomik faaliyetlere girişebileceği anlayışı yerleşmeye başlamıştır. Ulusal planların merkezîyetçi

Fransız yönetim anlayışında özgün bir yeri vardı ve bölgesel planlara geçilmesi bu anlayıştan yeni bir kopmaya işaret etmektedir.

Ekonomik gelişmede bölgeler ve diğer ulusaltı kademelere vurgu yapılması daha önce sıkça eleştirilere konu olan çevre bölgelerdeki azgelişmişlik ve ekonomik mahrumiyet problemlerine bir çözüm olarak görülmüştür. Bölgesel ekonomik gelişme ile belli büyük merkezlerdeki yığılmanın çevre bölgelere doğru yayılarak ekonomik rahatlama sağlanması da amaçlanmıştır. Bu dönemde geçmiş dönemlerdeki yüksek maliyetli ve yavaş ilerleyen hantal altyapı yatırımlarının yerine acil ihtiyaçlar ve vatandaşlara yönelik temel hizmetlere yönelik yatırımlara girilmiştir ve bu tercih değişikliği ile hükümet problemleri örtmek yerine çözüm bulma eğiliminde olduğunu göstermek istemiştir. Tüm bu ilerlemelere rağmen 1990'ın sonlarında bölgesel gelişmelerde aslan payı hala merkezi yönetime aitti ve yaratılan istihdam çok büyük oranda hala merkezi yönetim eliyle yapılmaktaydı. Ama 2000'lere gelindiğinde bölgesel yönetimler ekonomik gelişmeleri gerçekleştirmek için yetersiz kaldığı durumlarda merkezi yönetimden gelecek desteklere güvenmek yerine komşu bölgelerle işbirliği yapmayı tercih etmeye başlamıştır ve komşu bölgeler arasında Fransız bölgeleri olduğu gibi diğer AB bölgeleri de vardır (Wagstaff, 1999: 68).

3.1.16. Mauroy Raporu

2000'lerde Fransız yönetim mekanizmasında devrim öncesi belediye, devrimin ürünü olan il ve bir yanı sıra AB ürünü olarak kabul edilebilecek bölge ve belediyeler arası işbirliği örgütleri ve mahalle meclisleri birarada işlemeye başlamışlardır. Reformlar sonucunda sistemde karmaşa görüntüsü daha artmış ve bu durum hizmet alan vatandaşları tedirgin ettiği için, hükümetin vatandaşların yerel ve bölgesel yönetimlere katılımını artırma amacına ulaşmasını zorlaştırmaktaydı. Hükümet bu karmaşık idari görüntüye son vermek istiyordu ve başbakan Jospin 1982'de birinci bölgeselleşme döneminin Başbakanı olan Pierre Mauroy'u bir komisyon oluşturarak bölgeselleşme reformları sonucu ortaya çıkan yönetim karmaşasını gidermek ve yönetimi daha uyumlu bir hale getirmek için yapılması gerekenler hakkında rapor hazırlamakla görevlendirdi. Pierre Mauroy seçimi sembolik anlamları da barındıran bir tercihti, çünkü 1982'deki birinci bölgeselleşme döneminin başbakanıydı ve sağ partili hükümet böyle bir ismi seçerek bölgeselleşme yönündeki tavrını sergilemek istiyordu. Mauroy raporuyla

başlayan bu süreç ile bölgeselleşme yeni ivme kazanmıştır ve ikinci bölgeselleşme dönemi olarak adlandırılmıştır. Yaklaşık iki yıllık çalışma sonucunda Mauroy, Ekim 2000’de hazırladığı raporu başbakana sunmuştur. Raporun özellikle odaklandığı nokta yerel ve bölgesel yönetimlere genel idare şeması içinde yeni bir zemin sağlamaktı ve bu amaçla 12 ana konu üzerinde yoğunlaşmış bir yasama programı önerilmiştir. Özellikle 1980 sonrasında ekonomik, demografik ve teknolojik değişimlerin hızlanmasına rağmen yönetim mekanizmaları bu değişimlere ayak uydurmak için köklü değişimler yapılması gerektiği için isteksiz davranmış ve yönetim toplumun gerisinde kalmıştır. Mauroy raporuyla bu eksiklik tespit edilmiş ve özellikle yerel ve bölgesel yönetim mekanizmalarının toplumsal gerçekliklere ayak uydurmasının gerekliliği üzerine inşa edilmiştir. Merkez ile bölgeler arasındaki uyumsuzluk ve merkez-çevre ilişkilerinin değişen boyutu vurgulu bir şekilde anlatılmıştır. Çünkü savaş sonrası dönemden 1980’lere kadar geçen sürede ekonomik gelişme merkezde toplanmış olmasına rağmen 1990’larda merkezi çevreleyen 5 bölge ekonomik gelişmenin yarısından fazlasının yükünü üzerine almıştır. Yaklaşık 36.000 belediye varken nüfusun yaklaşık %70’i ülkenin 360 kentsel yerleşim biriminde toplanmıştı ve AB bütünleşmesi sonucu ortaya çıkan yeni yaklaşımlar Fransız yönetim mekanizmasını zorlamaya başlamıştır. Mauroy Raporu tüm bu eksikliklere yeniden merkezileşmeden kaçınarak çözüm bulma çabasının bir ürünüdür. Rapor 2015 yılı için Fransa’nın mülki idari yapısında yerinden yönetim anlayışı doğrultusunda yönetim kademeleri arasında yetki dağılımında radikal değişiklikler öngörmüş ve belediyeler arası meclisler gibi yeni kurumlar mekanizmaya dahil olmuştur. Yerel ve bölgesel yönetim kademelerinin mali yeterliliğini güçlendirmek ve mali özerkliklerini sağlamak için yapılan önerilerde raporda önemli bir yer tutmuştur. Fransız bölgeselleşmesi hep yerel demokratik boyuttan eksik olmakla eleştirildiği için Mauroy Raporu bu noktaya yönelik önerilerde bulunmuş ve vatandaşların katılımına önemli oranda vurgu yapılmış ve vatandaşların yerel ve bölgesel yönetim kademelerine daha sistematik katılımını sağlamak ve kendi adlarına yapılan faaliyetleri denetleyebilmek için yeni mekanizmalar ihdas etmiştir. Aynı mekanizmalarla yerel ve bölgesel yönetimlerin hesap verebilirliğinin ve şeffaflığının artırılması da hedeflenmiştir. Bu reformların sisteme uyumlu şekilde zerk edilmesi için hemen kabul edilip uygulanması yerine sistemdeki sonuçlarını görmek için belli bir deneme süresi anlayışı kabul edilmiştir. Bu raporda yeni yapılanma planlarının önceliği

olarak Fransız bölgelerinin AB bölgeleri ile rekabet edebilecek bir noktaya taşınması amacı açıkça beyan edilmektedir (Loughlin, 2007: 75).

3.1.17. 2003 Düzenlemeleri: Bölgesel Yönetimler İçin Mutlu Son

Fransız bölgeselleşme sürecinde çok önemli bir noktaya işaret eden Mauroy raporu uygulanma safhasına geçirilemeden başbakan Lionel Jospin Mayıs 2002 seçimlerini kaybetmiş ve bölgeselleşme sürecindeki ilerleme süreci Jean-Pierre Raffarin dönemine kalmıştır. Bu aşamanın, siyasi geçmişi merkezi kademedeki çok AB ve yerel kademelere dayanan Raffarin dönemine kalması sürecin başarılı olması açısından daha faydalı olmuştur. Raffarin ilk açıklamalarında yerel ve bölgesel yönetim reformlarının devamından yana olduğunu beyan etmiş ve aşamayı bizzat kendisi II. dönem ademi merkezileşme olarak adlandırmıştır. Gelişmelerin yeni dönem olarak adlandırılması haklıydı çünkü merkezi yönetimden yerel ve bölgesel yönetimlere yetki devrinin ve bölgesel yönetimlerin kendi mali kaynaklarını temin etmesi önündeki engellerin kaldırıldığı II. ademi merkezileşme döneminin en ileri adımı ise Fransız devletini anayasada üniter olarak tanımlayan ibarenin *ademi merkezileşme devlet* (Republique decentralisee) olarak değiştirilmesi olmuştur (Cole, 2008: 59). Anayasadaki yeni ibare Fransız devriminin inşa ettiği merkezileşme yönetim anlayışından resmi olarak kopma anlamına geliyordu. Yerinden yönetim ilkesi Fransız yönetimini tanımlayan ibareler arasında yer almış ve yerinden yönetim ilkesi çerçevesinde yerel ve bölgesel kademeler Fransız devletinin asli unsuru olarak anayasaya girmiştir. Ayrıca Fransız bölgeselleşmesinin eksik boyutu olarak görülen yerel demokratik unsurlar da anayasaya girmeyi başarmış ve yerel ve bölgesel yönetim kademelerinin kendini yönetme hakkı ve bu hakkını kullanmak için gerekli olan mali kaynaklar anayasa ile teminat altına alınmıştır.

III. Cumhuriyetten beri Fransa'da yerelleşme ve bölgeselleşme yönünde adımlar atılmıştı ancak bunların hiçbirinin yerel demokratik boyutu olmamıştı. Oysa 2003'deki düzenlemeyle bölgeselleşme bu boyutu da kazanarak bölgeselleşme sürecini tamamlama noktasına yaklaşmış ve AB' deki muadillerine yakın bir konuma ulaşmıştır. Bölgelerin bu kadar sağlam bir konuma ulaşmalarında üniterlik yerine farklılığın vurgulandığı yerel demokrasi anlayışının benimsenmesi kadar bu değişimlerin anayasal zemin kazanmış olması da önemlidir. Çünkü 1982'den beri atılan adımlar genellikle

muhafazakar fikirleri olan anayasa mahkemesi tarafından anayasaya aykırı olduğu gerekçesiyle yavaşlatılmış veya geri çevrilmiştir dolayısıyla bu aşamadan sonra yerinden yönetim reformlarının tamamlanması önündeki en önemli engel kalkmıştır (Loughlin, 2007: 76). Anayasal ve idari kısıtlamalarla bile güçlü İspanyol ve Belçika bölgeleri ile rekabet etmekten geri durmayan Fransız bölgesel yönetimlerinin yakın gelecekte AB dahilindeki en güçlü bölgeler arasında yer alması şaşırtıcı olmayacaktır.

3.2. İspanya

3.2.1. 1978 Anayasası Öncesinde İspanyol Bölgesel Yönetimleri

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

İspanya'nın farklı yönde ilerlemesinin merkezi yönetimin tercihleri doğrultusunda olduğu düşünülmemelidir, tam aksine Moreno'nun öne sürdüğü gibi bütün 19 yüzyıl boyunca İspanyol yönetici elitler için Fransa'daki üniter devlet İspanyol yöneticiler için bir ideal teşkil etmekteydi. Üniter devletin üzerine inşa edildiği merkezi hiyerarşik kurumsal yapı ile homojen ve eşit bireylerden müteşekkil toplum ilkeleri İspanyol yönetimi için gerçekleştirilmesi yönünde önemli gayretler sarf edilen ilkelerdi. Bu doğrultuda Fransa'daki gibi kültürel ve etnik farklılıklar üzerine kurulu bölgeler ilga edilmiş ve tamamen teknik temeller üzerine ülke 49 ile bölünerek her birine merkezden valiyi andıran bir yönetici gönderilmiştir (Shrijver, 2006: 82). Ama İspanya'daki

merkezileşme yönündeki tüm çabalara rağmen merkeziyetçi yapıların üzerine inşa edileceği homojen toplum oluşturma projesinde amaçlanan sonuç elde edilememiş ve kurumsal yapılar Fransa ile mukayese edilemeyecek kadar zayıf kalmıştır.

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

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

çerçevenin dışına çıkarak sol düşünce ile temas etmiş ve bu dönem boyunca cumhuriyetçiler ile birlikte hareket etmişlerdir (Shrijver, 2006: 95).

II. Cumhuriyette (1931-1939) merkeziyetçi ve bölgesel talepler arasındaki çekişmeler makul bir uzlaşma temelinde çözülemediği için, zaten tarihi kökleri olan farklılıkların kutuplaşması ile sonuçlanmıştır. Merkez-çevre eksenindeki kutuplaşma sürecine bir de İspanyol iç savaşı eklenince durum yönetim yapısı bakımından tam bir kaos olmuş ve on yıl bile sürmeyen bölgesel yapıların etkin olduğu cumhuriyeti yakın dönem İspanyol tarihinin en uzun ve katı merkeziyetçi dönemi General Franco'nun iktidara gelmesiyle başlamıştır (Montero, 2001: 152).

Köktenci Katolik anlayış, liberalizm karşıtı siyaset ve ekonomik muhafazakarlık ile tanımlanan Franco döneminde yönetimin birincil amacı merkeziyetçi yapıların ülkenin tamamında kusursuz olarak yeniden tesis edilmesiydi (Subirats, 2006: 179) ve bu noktada başta tarihi bölgeler olmak üzere ortaya çıkan bölgesel muhalefetler bastırılmakla yetinilmemiş bölgesel farklılıkları besleyen tarihi damarlar yok edilmeye çalışılmamıştır. Bu amaç doğrultusunda Franco dönemi boyunca Bask, Katalan ve Galiçya dilinin kamusal alanda konuşulması yasaklanmıştır. Bölgeselleşme hareketleri yasaklandığı gibi bölgeselleşme taleplerini dile getirenler hapsedilmiştir. Ancak yönetimin bu yöndeki bütün çalışmalarına rağmen özellikle tarihi bölgeler olmak üzere İspanya'nın tarihi ve kültürel farklılıkları homojenlik potasında eritilemediği gibi bu merkeziyetçi baskı bölgesel farklılıkları bir muhalefet kanalı olarak canlı tutmuştur. Yani bölgesel farklılıklar Franco yönetimine karşı en belirgin muhalefet zeminiydi ve yönetim bu yöndeki talepleri en sert şekilde bastırmak konusunda hiç tereddüt etmiyordu fakat bölgesel yönetim taraftarları faaliyetlerini yurtdışında da olsa sürdürüyorlardı. Franco yönetiminin bölgesel talepleri yoksayarak ülkenin tamamında merkeziyetçi yapıları tavizsiz olarak işletme uygulamaları sonucunda başta tarihi bölgeler olmak üzere pek çok bölgede merkezi yönetimin meşruiyeti bitme noktasına gelmiş ve geniş çaplı muhalefet oluşmuştu. 1975'de General Franco öldüğünde, gün geçtikçe artmakta olan ve bölgesel farklılık taleplerini de önemli oranda içinde barındıran demokratik muhalefet artık durdurulamaz bir noktaya varmıştı (Luelmo & Williams, 1999: 170) ve yeni kral Juan Carlos de Borbon ve yeni kurulan hükümetin başbakanı Adolfo Suarez bu durumu görmezden gelmeyerek demokratikleşme ve

bölgeselleşme yönünde reformlar başlattılar. Suarez İlk olarak Bölgeler ile İlişkiler Bakanlığı kurarak bölgesel yönetimleri kabineye dahil ettikten sonra, hükümet programına bölgelerin tanınması için anayasal düzenlemeler yapılması yönünde madde konu ve bu yöndeki düşünce Suarez'in lideri olduğu Demokratik Merkez Birliği tarafından 1977 seçimleri öncesinde sıklıkla vurgulanarak bu konudaki kararlılık gösterilmiş oldu (Diaz Lopez, 1985: 243).

3.2.2. 1978 Anayasası ve Modern İspanyol Bölgesel Yönetimlerinin Doğuşu

1939'dan beri devam eden katı merkeziyetçi yapı 1978 anayasası ile noktalandı ve 1931 deki II. Cumhuriyette olduğu gibi sarkaç yeniden bölgesel yönetimler tarafına döndü. Metni meclis tarafından hazırladıktan sonra referandumda kabul edilen ve Kral I. Juan Carlos tarafından onaylanan 1978 anayasası ile demokratik ilkeler ön plana çıkarılarak, İspanya uzun zamandan beri ayrı olduğu Avrupa değerlerine yaklaşma iradesini beyan etmiş oluyordu. Otoriter Franco yönetimine II. Cumhuriyetteki merkeziyetçi ve bölgesel talepler arasındaki uzlaşmazlığın farkında olarak hazırlanan 1978 anayasası, toplumun belli bir grubunun önceliklerini yansıtmaktan çok bütün partilerin üzerinde uzlaştıkları bir metin olduğu için, bu anayasa temelinde şekillenecek yeni yönetim yapılarının güçlü bir meşruiyeti olacaktı. Ama anayasa incelendiğinde, anayasanın merkeziyetçi ve bölgesel yapılar arasında yeni bir gelgite sebep olacak unsurlardan kaçındığı görülebilir. Yani bu iki yapı arasında açık tercih yapılmak yerine iki yaklaşımdan da unsurlar barındıran melez bir içeriğe sahip olduğu açıkça görülebilir (Subirats, 2006: 180) mesela bir yandan İspanyol devletinin tek ve bölünmezliği vurgulanırken diğer yandan bölgesel yönetimler federal yapılarda rastlanabilecek serbestiler ile techiz edilmiştir. Bu durum anayasanın 2. maddesinde açıkça görülmektedir, çünkü bir yandan devletin bölünmez bütünlüğü, bütün İspanyolların ortak anavatanı anlayışı vurgulanırken diğer yandan bölgesel otonomi hakkı ön plana çıkarılmaktadır (Agranoff, 1996: 387).

İspanya'da bölgeselleşme başından beri idari bir teknik olarak görülmemiştir aksine bölgeselleşmenin güçlü siyasal bir boyutu vardır ve bölgeselleşme demokratikleşmenin kaçınılmaz bir uzantısı olarak görülmüştür. Bölgesel yönetimlerin demokratik talepleri 1978 anayasasında önemli oranda karşılık bulmuştur ki bu yönetimi federalizme yakın bir konuma taşımıştır. Mesela bölgelerin özerklikleri bölgeselleşmeyi idari bir teknik olarak gören üniter devletlerde rastlanabilecek bir durum değildir. Ayrıca Bölgesel

yönetimlere başından itibaren kendi yapılarını kendi tercihleri doğrultusunda şekillendirme yetkisi verilmiştir. Yani merkezi yönetim bölgesel yönetimlerin yapılarını belirlememekte aksine bölgesel yönetimler kendi yönetim yapılarını belirledikten sonra hazırladıkları metni onay için parlamentoya sunmaktadır ki bu özelliğinden dolayı İspanyol yönetim modeli bazen yarı federal hatta federal olarak değerlendirilmektedir (Börzel, 2000: 19). Tarihi bölgelerin, eğer yönetimin federal boyutu üzerinde ısrarlı davranırsa bu konuda başarılı olabileceği fakat yönetimin federal olması durumunda, bölgeselcilik yönünde talepleri olmayan bölgelerin de güçlenerek tarihi bölgelerin sahip olduğu ayrıcalıklı konumu paylaşabilecekleri için bu yönde ısrarlı olmadıkları dolayısıyla yönetimin doğrudan federalizme yönelmediği düşünülmektedir (Shrijver, 2006: 91).

1978 anayasası bölgeselleşme için oldukça önemli bir başlangıçtır ve bu doğrultuda yeni bir mülki yapı ortaya çıkmasına engel olacak unsur barındırmamaktadır. Yeni dönemde bölgesel yönetimlere yönelik daha önceki engeller kaldırılmıştır. Franco döneminde ülkenin mülki idari yapısı 50 ilden teşekkül etmişti ve bölge kademesi yoktu. Yeni anayasa gereğince iller tarihi, kültürel ve ekonomik ortak özellikler ekseninde bölge oluşturabilecekleri gibi bütün bölgeler çıkarlarının gereği olan otonom olma hakkını anayasanın 137 inci maddesi gereği kullanabileceklerdir (Montero, 2001: 153). Bölgesel yönetimlerin otonom statüyü elde etmeleri ise genellikle iki şekilde olmaktadır. Birincisi 151. madde bölgeleri de olarak adlandırılan Bask, Katalonya ve Galiçya'yı içeren tarihi bölgelerin otonom konumlarının, bölge de referanduma sunulduktan sonra resmîyet kazanmasıyla sahip oldukları özel statü yoluyla. İkincisi ise 143. madde bölgeleri olarak adlandırılan ve belli il ve belediyelerin bir araya gelerek oluşturdukları ve referandum sonrasında parlamento da onaylandıktan sonra sınırlı otonomi kullanabilen bölgeler. Bu tasnif doğrultusunda Bask ve Katalonya'nın otonomileri 1979' da onaylanırken diğer bölgelerinki biraz daha geç tarihlerde olmuştur ve 1983'de otonom statüye kavuşmayan bölge kalmamıştı (Bache & Jones, 2000: 4).

Franko döneminde ülkenin mülki idari yapısı 50 ilden teşekkül etmişti ve bölge kademesi yoktu. Yeni anayasa gereğince iller tarihi, kültürel ve ekonomik ortak özellikler ekseninde bölge oluşturabilmektedirler. Yani İspanyol bölgesel yönetimleri Fransız bölgesel yönetimlerine benzer bir şekilde illerin bir araya gelerek oluşturdukları

bir yönetim kademesidir ve iller sınırlarını korumaya devam etmektedirler ama bölgesel yönetimlerin kendi sınırlarını çizme konusunda geniş yetkileri vardır. İl ve bölgesel yönetimler arasındaki yetki paylaşımı iller ve bölgesel yönetimlerin kendi aralarında varacakları uzlaşma sonucunda olduğu için bölgeden bölgeye farklılık göstermektedir ve dolayısıyla İspanyol bölgesel yönetimleri arasında standart bir yapıdan bahsetmek mümkün değildir (Agranoff, 1996: 387).

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

İspanyol Anayasası, Fransız Anayasası gibi yönetimin çerçevesini ülkenin tek ve bölünmezliği esası üzerine kurmasına rağmen, bölgesel yönetimler Fransa ile mukayese edilemeyecek kadar geniş yetkiler ile donatılmıştır. Fransa'da bölge bir kademe olarak yönetim yapısına anayasal olarak 1982'de sınırlı idari yetkiler ile donatılarak girmesine rağmen 1978 anayasası bölgesel yönetimlere yol yapımından tarımsal planlamaya hatta sınırlı vergi toplamaya kadar bir üniter devlette zor rastlanabilecek geniş yetkiler vermiştir. Yani bölgesel yönetimlerin geniş bir serbestisi yanı sıra bir üst merkezi yönetim vardır ki bu yapısı özelliğiyle bazen yarı federal yönetim olarak da gösterilmektedir (Bache & Jones, 2000: 3). Bu yapı içinde İspanyol bölgesel yönetimleri oldukça geniş mali yetkilere sahiptirler hatta sınırlı da olsa kendi vergilerini bile toplayabildikleri gibi doğrudan seçilmiş temsilcilerden müteşekkil bölgesel meclisler aracılığıyla yasama yetkilerini kullanabiliyorlardı. Bu yetkiler özel statüsü olmayan bölgesel yönetimlerin kullandıkları yetkilere ki Bask ve Navarra bölgeleri tarihsel

fueros haklarından kaynaklandığı için kendi vergilerini ülkenin genel vergi sisteminin dışına çıkmayacak şekilde kendileri toplayabilmekteydiler (Montero, 2001: 154).

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

3.2.3. AB ve İspanyol Bölgesel Yönetimleri

İspanya AB’ye 1986’da katılmasına rağmen AB ile ilişkiler çok önceden daha 1962’de İspanya’nın gözlemci üye olarak katılma talebinin yönetimin parlamenter demokrasinin dışında olması sebebiyle reddedilmesi ile başlamıştır. 1970’de tercihli ticaret anlaşması imzalayarak AB ile ilk resmi bağlantıyı kuran İspanya’nın 1978’de oldukça demokratik unsurlar barındıran anayasayı kabulü ve bu doğrultuda oluşturulan yönetim yapısının inşasından sonra AB’nin daha önceki İspanyayı üyeliğe kabul etmemesi yönündeki engel ortadan kalkmış oluyordu. Ayrıca AB’nin İspanyol mallarına geniş bir pazar sunarak İspanya’nın ekonomik gelişimine katkıda bulunmasından daha önemlisi henüz emekleme aşamasında olan İspanyol demokrasisini güçlendireceğine olan inanç İspanya’yı üyelik konusunda kararlı bir konuma taşımıştır (Bache & George, 2006:204). 1986’da İspanya’nın AB’ ye üye olmasından sonra başta AB fonları olmak üzere AB dahilindeki gelişmeler de İspanyol bölgesel yönetimlerini şekillendiren faktörler arasına girmiştir.

İspanya’nın AB fonlarının şekillenmesine önemli etkisi olmuştur ve bu etki daha üye olmadan üyelik müzakereleri sürecinde başlamıştır ki İspanya bu süreçte Portekiz, Yunanistan ve İrlanda’nın ortak taleplerinin dile getirildiği platformun öncüsü rolünü üstlenmiştir. İspanyol bölgeleri AB bölgeleri arasındaki en fakir bölgeler arasında yer

alıyordu ve üye olmadan önce uzun bir geçiş dönemi boyunca AB'den aldığı fonlar ile fakir bölgelerin ekonomik durumlarını geliştirerek AB bölgeler ile aradaki derin uçurum kapatılmaya çalışılmıştır. Aynı tarihlerde Tek Avrupa Şartı ile uzun dönemde Avrupa bütünleşmesi hedeflendiği için üye ülkeler ve bölgeler arasındaki gelişmişlik farkları bu yoldaki en ciddi engel olarak değerlendirilmesi İspanya'nın bu yöndeki taleplerine anlamlı bir zemin sunuyordu.

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

İspanyol bölgesel yönetimleri başta Fransız bölgeleri olmak üzere pek çok bölgeden farklı olarak kendi iç dinamikleriyle gelişmişlerdir ama yine de AB bölgesel politikalarında meydana gelen büyük değişikliklerden etkilenmişlerdir. Tek Avrupa Senedi, Maastricht Anlaşması ve Bölgeler Komitesi'nin kurulması İspanyol bölgesel

yönetimlerine olumlu katkıda bulunarak daha güçlendirmiştir. Tek Avrupa Senedi ile ulusal sınırların ve bölgesel ekonomilerin emek, sermaye, mal ve hizmet akışına açılarak ekonomik canlanma sağlanarak bölgesel ekonomilere dinamizm kazandırılması ve bölgeler arasındaki dengesizliklerin mümkün olduğu kadar azaltılması amaçlanmıştı. Bu amaçla oluşturulan yapısal fonların amaçlarından biri AB bölgeleri arasındaki derin farklılıkları törpülemek ve özellikle zayıf bölgeler kapasitelerinin artırılmasına katkıda bulunmaktı (Mairate, 2006: 171). İspanyol bölgeleri AB'nin en fakir bölgeleri arasında yer almasının yanı sıra kendi aralarında derin uçurumlar vardı ki mesela Extremadura'da kişi başına düşen gelir Navarra'nın yarısından daha az iken Endülüs'te yarısından biraz fazlaydı (Marchante & Ortega, 2006: 476). Hem kendi aralarında hem de diğer AB bölgeleri ile aralarında ciddi dengesizlikler olan İspanyol bölgeleri idari yapılarında gerekli düzenlemeleri yaptıktan sonra bu fonlardan en çok faydalanan bölgeler arasında yer almıştır.

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

Ortaklık ilkesinin yürürlüğe girmesi sadece AB ile bölgesel yönetimlerin ortak faaliyet alanlarını arttırmakla kalmamış AB' den ilk yıl alınan yapısal fonlar tamamını merkezi bütçeye aktaran ve kendi öncelikleri doğrultusunda kullanan İspanyol hükümetinin yapısal fonlar kullanma sürecindeki hakim rolüne son vermiştir. (Bache & Jones, 2000:

5). Yani ortaklık ilkesinin işlerlik kazanması bölgesel yönetimler üzerindeki baskıları önemli oranda hafifletilmiştir ama yapısal fonların alınması sürecinde hala merkezi yönetimin önemli bir nüfuzu vardı. Hükümet proje ortağı bölgesel yönetimlerinde katılımında bulunabildikleri kamu yatırım komitesi aracılığıyla bölgesel yönetimlerin fon alma süreçlerini yakından kontrol etmektedir. Bölgesel yönetimlerin Fonlar aracılığı ile yürütülen programların hazırlık aşamasında yer almalarına rağmen nihai karar alınması sürecinde her hangi bir yetkileri yoktur ki bu durum AK rahatsız etmektedir ve AK İspanyol hükümeti üzerindeki baskıların sonucunda en azından AB fonlarının belli bir kısmının bölgesel yönetimlerine inisiyatifine bırakılması sonucuna varılmıştır. Ama Madrid yönetimi kendisinin müzakerelerine katılmadığı ve AB ile bölgesel yönetimler arasında uzlaşmaya varılan hiçbir programı kabul etmeyeceğini açıkça beyan etti (Morata, 1992: 127).

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

Madrid yönetimi, bölgesel yönetimlerin AB ile resmi temaslarda bulunması konusunda oldukça kıskanç davranmış ve bu teması sınırlandıracak mekanizmalar oluşturmuştu (Bache & Jones, 2000: 7) ama ortaklık ilkesine işlerlik kazandırılarak fonların dağıtılmasında bölgesel yönetimlerin de üçüncü taraf olarak görülmesinden sonra bölgesel yönetimler ile AK arasındaki temaslara bir gereklilik halini almıştı. Zaten

merkezi kısıtlamaları aşmak için AB ile dolaylı iletişim kanalları kullanan altı İspanyol bölgesi Brüksel’de büro açmıştır. Bu bürolar aracılığıyla bölgelerin talepleri AB gündemine daha etkili olarak taşınmış ve ve İspanyol bölgesel temsilcilerin aktif olarak katıldıkları Avrupa bölgeler meclisindeki çalışmalar sonucunda İspanyol bölgesel yönetimleri AB ile daha yakın bir konuma gelmiştir.

3.2.4.Yapısal Fon Kategorileri ve İspanyol Bölgesel Yönetimleri

Yapısal fonların müzakerelere bağlı olmaktan çok standartlar dahilinde verilmesini sağlamak amacıyla koordinasyon ilkesi ekseninde bölgelerin fonlardan faydalanacağı altı kategori belirlenmiştir. 1988te yürürlüğe giren ve bu şekliyle 1999a kadar geçerli olan bu sınıflandırmada kategorilerin üçü dezavantajlı bölgelerin coğrafi konumlarıyla ilgili, Diğer üç kategori ise bir bütün olarak AB düzleminde

Yapısal fonlar için kategoriler belirlenip üye ülkelerin nüfuzundan çıkmasından sonra İspanyol bölgesel yönetimleri bu fonlardan önemli oranda faydalanmaya başlamışlardır. Nerdeyse bütün İspanyol bölgeleri bu kategorilerden birine girmektedir, yapısal fonların yaklaşık %70’ ini alan 1. kategoride dokuz bölge yer almaktayken 7 bölge 2. kategoride bulunuyordu (Morata, 1992: 127). İspanyol bölgeleri AB fonlarından en çok faydalanan bölgeler arasında yer almaktaydı ki bu fonlar sayesinde bölgesel kalkınma programları kaydadeğer bir canlılık kazanmıştır (Bache & Jones, 2000: 5).

Yapısal fonlar ile İspanyol bölgelerinde ekonomi belli bir ivme kazanmış olmasına rağmen bölgeler arası dengesizlik hala belirgindi. AB dahilinde toplam 166 bölge bulunmaktaydı ve en fakir 25 AB bölgesi içinde 7 İspanyol bölgesi bulunmaktaydı ki bu İspanyol bölgelerinin nerdeyse yarısının AB ortalamasının çok altında geliri olduğu anlamına gelmektedir. Bu iç karartıcı durum bütün İspanyol bölgelerine teşmil edilemez. Çünkü AB ortalamasının oldukça üstünde geliri olan İspanyol bölgeleri de vardı, ancak İspanyol bölgeleri arasındaki bu derin gelir uçurumu AB standartlarında kabul edilebilir olmaktan uzaktı. İspanyol bölgeleri arasındaki bu dengesizlik kolayca kapatılabilecek tek sebepten kaynaklanmaktan ziyade geniş alanda farklı sebeplerden kaynaklanıyordu ki bu sebepler arasında Endülüs ve Mürsiye gibi güney bölgelerin ekonomisi önemli oranda tarıma dayalı iken, Bask ve Navarre gibi kuzey bölgelerin ekonomisi gelişmiş sanayi üzerine inşa edilmiş olduğu gibi, yetersiz nüfus ve zayıf altyapısı olan Extremadura’nın aksine Valensiya ve Katalonya gibi doğu bölgeler ise

önemli bir altyapı ve oldukça hareketli bir nüfus yapısına sahiptir. Ekonomik dengesizlik bu kadar farklı sebepler üzerine kurulu olduğundan küçük AB fonlarıyla bu durumun düzeltilmesi kolay olmamıştır. Ama AB bu durumu önemseydiği için 1989-1999 yılları arasında AB fonların dörtte birinden fazlasını İspanyol bölgelerine tahsis etmiştir (Morata, 1992: 127; Bache & Jones, 2000: 8).

3.2.5. Maastricht Anlaşması ve İspanyol Bölgesel Yönetimleri

AB bölgeleri arasında gelişmişlik farkları başlangıçtan beri vardı ama hem 1982 sonrasında Yunanistan, İspanya ve Portekiz'in Birliğe katılmasıyla hem de üye ülkelerdeki sanayinin belli bölgelerde toplanması sonucu bölgeler arasındaki fark daha da açılmıştı. 1990a gelindiğinde tek pazar ve tek para birimi oluşturmak yönünde ilerleyen AB için bu fiili durum kabul edilebilir değildi ve bu fiili durumda AB'nin de rolü vardı. Çünkü bölgesel politikalar kendine özgü bütüncül bir çerçeve içinde değerlendirilmek yerine sadece ekonomik ayağı olan sınırlı yapısal fonlar aracılığıyla yürütülmekteydi ve bütçeyle istenen ekonomik hedeflere ulaşmak mümkün değildi ki bu amaçla Maastricht anlaşmasıyla yapısal fonlar önemli miktarda arttırılmış ve büyük bütçeli uyum fonları yapısal fonlara eklenmiştir. Uyum fonlarının yapısal fonlara dahil edilmesiyle bütünleşme önünde büyük engel olarak görülen Birliğin en fakir bölgelerinin durumunun düzeltilmesi ve bölgesel yönetimlerin AB yönetim mekanizmasına girişi yönündeki en ileri adım olarak kabul edilebilir (Jeffery,1995: 247).

Bask, Katalonya, Walonya ve Westfalya gibi müzakereci bölgelerin taleplerinin karşılanması yönünde ileri bir adım olan Maastricht Anlaşmasına üye ülkeler arasında zorlu müzakerelerden sonra varılmıştır ve bazı gözlemcilerin öne sürdüğü gibi Maastricht Anlaşması modern devletin hemen hemen bütün egemenlik alanlarına ait yetkilerinin bir kısmının ulusüstü AB' ye devretmesi ile sonuçlanmıştır (Wincott, 1996: 404). Bu anlaşma ile daha sonraki gelişmeleri şekillendiren kavram ve kurumlar AB müktesabatına girmiş olmasına rağmen yapısal fonlar konusu müzakerelerin en tartışmalı noktalarından biri olmuştur. Anlaşmanın birinci başlığının b bendinde (yeni1) AB' nin uyumlu ve sürdürülebilir ekonomik gelişmesi için üzerinde uzlaşılan amaçlar sıralanmıştır. Yani eski anlaşmanın 130/ a-e maddeleri daha derinleştirilmiş ve ülke bazında uyumu bozan dezavantajlı konumdaki üye bölgelere ve ülkelere yönelik uyum

fonları tahsis edilmiştir (Allen,2000:250) ki bu fonlardan etkili olarak faydalanan İspanyol bölgelerinin merkezi yönetime olan mali bağılılığı azalmıştır.

1991 Maastricht Anlaşmasıyla AB, müzakereci bölgelerin öne sürdüğü gibi bölgeler arasındaki dengesizliğin hem yapısal fonlara ayrılan mevcut bütçeyle çözmenin ekonomik zorluğunu hem de olayı sadece ekonomik temelde çözümlemenin yetersizliğini kabul etmiş oluyordu. Artık bölgesel politikaların bölgelerin ekonomik durumları iyileştirme çerçevesi ile sınırlandırmak yeterli olmuyordu ve kalıcı çözüm bölgesel yaklaşımın kültürel, idari ve siyasi boyutların da eklenmesiyle kapsamlı bir hale getirilerek kendine özgü bütüncül bir çerçeve içine yerleştirilmesi gerekiyordu (Keating, 1995: 16). Bu amaca yönelik en somut ürün ise 198. maddenin a bendiyle kurulan ve bölgesel yönetimler ile ilgili konularda fikri alınması zorunlu olan ve yasama müzakerelerinin üçüncü kademesi olarak adlandırılan ve 1994 te faaliyete geçen Bölgeler Komitesi'nin sisteme girmesi olmuştur (Wagstaff, 1999: 189; Christiansen, 1996: 93) .Eğitim, kültür, ekonomik ve sosyal uyum, kamu sağlığı, istihdam, ulaşım gibi konularda kendisine danışılması zorunlu olan Bölgeler Komitesi'nin kuruluşunun kararlaştırıldığı ve yerinden yönetim ilkesinin AB müktesabatına girdiği bu anlaşma bölgesel yönetimlere yeni bir boyut kazandıran tarihi bir adım olmuştur (Phinnemore, 2003: 49).

3.2.6.Bölgeler Komitesi'nin Kuruluş ve Gelişme Aşamasında İspanyol Bölgesel

Yönetimlerinin Rolü

İspanyol bölgelerinin de katmış olduğu ivmeyle 1990'lara gelindiğinde bölgesel gelişmeler mevcut sistem içinde yapısal fonları arttırmakla sınırlandırılabilir noktaya aşmıştı. Şüphesiz yapısal fonlardaki artış bölgeleri AB ekseninde daha faal olmak yönünde teşvik etmiştir yani AB'nin bölgeler arasındaki ekonomik gelişmişlik, istihdam ve gelirlere yönelik dengenin sağlanması amacıyla oluşturduğu yapısal fonlar bölgelerin gelişim süreci için önemli bir ivme teşkil etmiştir. Ama 1990 larda bölgesel yönetimler sadece ekonomik çerçeve içinde değerlendirilmek ve bu yönden daha fazla roller üstlenmek istiyorlardı ve bu taleplerinin başlıcası AB düzleminde daha geniş ve doğrudan temsil mekanizmalarına kavuşulması yolundaydı.

İspanya'nın 21 temsilci bulundurduğu Bölgeler Komitesi'ni sadece AB'nin bir düzenlemesi olarak görmek bölgesel gelişmelerin çerçevesini tam olarak görmemizi

engellenebilir. Çünkü 1980' lerde bölgeler, üye ülkelerde bir yönetim kademesi olarak oldukça itibar kazanmıştı hatta nerdeyse *devlet kötü, bölge iyi* şeklinde bir denklem kurulmaya başlanmıştı (Kennedy, 1997: 1). Bu temayül 1986' da oldukça güçlü tarihi bölgeleri olan İspanya'nın AB' ye katılmasıyla yeni bir ivme kazanmıştır. İspanyol bölgelerinin faaliyetleri ile bölgesel yönetimlerin Brüksel'de artan etkisi daha belirginleşmeye başlamıştır ki 1980in başlarında sayısı 15 civarında olan bölgesel temsilciliklerin sayısı Maastricht Anlaşması öncesinde 100 civarındaydı (Moore, 2008: 520). Ayrıca İspanyol bölgeleri bölgeler arasında tecrübe paylaşımı sağlayan, bölgelerin ortak çıkarlarını savunan ve bölge kademesindeki problemleri AB gündemine getiren ve sayıları gittikçe artan bölgesel teşkilatların içinde yer alarak bu teşkilatlara canlılık kazandırmıştır.

İspanyol ve Alman bölgesel yönetimleri aşırı iyimserlikle Bölgeler Komitesi hakkında büyük umutlar besleyerek Komite'nin AB'nin kurumsal yapısına yeni bir boyut kazandıracağı beklentisi içine girdiler. Ancak gerekli mali kaynak ile personelden mahrum ve kendi içinde derin ayrım hatları barındıran Bölgeler Komitesi'nin bu beklentileri karşılaması çok zordu (Kaiser & Prange, 2004: 250). Daha kuruluş aşamasındaki müzakerelerde bölgelerin konuya yaklaşımı ve talepleri arasındaki çeşitlilik bölgelerin Komiteyi çok farklı amaçlar için hareket platformu olarak gördüğünü göstermiştir. Mesela Alman, **İspanyol ve Belçika** bölgeleri yapısal fonların bölgesel yönetimlere merkezi yönetimler aracılığıyla verilmesinden rahatsızdı ve Bölgeler Komitesi'nin bu faaliyet için bir kanal olmasından ve Komite'nin bölgesel yönetimlerin Avrupa Konseyi'nde temsili yönünde çalışmalar yapmasını beklerken Fransa gibi merkezîyetçi üye bölgeleri ise bölgesel faaliyetler için daha geniş hareket zemininden fazla bir şey ummuyordu (Wagstaff, 1999, 189).

3.2.7. Bölgeler Komitesinde İdari ve Müzakereci Bölgeler Ayrımı ve İspanyol Bölgesel Yönetimlerinin Konumu

Avrupa Bölgeler Meclisinden edinilen tecrübelerden yola çıkarak tasarlanan Bölgeler Komitesi'nin kuruluşu bölgenin bir kademe olarak AB mekanizmasına girmesi açısından çok önemli bir dönüm noktasına işaret etmektedir. Fakat daha kuruluş aşamasında bölgesel bağlılık ve talepler aynı çatı altında toplanması imkansız denecek kadar büyük farklılıklar gösteriyordu. Bu farklılık sadece belli faaliyet serbestisi talep

eden bölgelerden bağımsızlık talepleri olan bölgelere kadar uzanmaktaydı ki bu durumu Farrows ve McCarthy heterojen üyelik yapısı olarak adlandırmaktadır (Farrows & McCarthy, 1997: 31).

Bölgeler Komitesi içinde heterojen yapıya sebep olan ayırım hatları içinde ekonomik temelli olanı belirgindi ve çoğunluğu fakir olan İspanyol bölgeleri bu ayırımdan etkileniyorlardı ama ayırım hatları içinde Bask ve Katalonya gibi İspanyol bölgeleri özellikle idari ve müzakereci bölgeler ayrımında ön plana çıkmışlardır. İdari bölgeler ile kastedilen yukarıdan aşağıya idari bir mekanizma içinde şekillenmiş bölgeler kastedilmektedir müzakereci bölgeler ise aşağıdan yukarıya yani kendi içlerinde bir ekonomik veya kültürel dinamizm barındıran, yönetim mekanizması içinde kendine yer edinen bölgeler anlatılmaktadır. Bölgeler arasındaki bu ayırım soyut alanlar yerine vergi toplama kapasitesi, yasama yetkileri ve yetki alanları gibi oldukça somut alanlar üzerine kurulmuştur. İdari bölgeler Napolyoncu devlet anlayışına sahip ülkelerin bölgeleri olarak kabul edilirken, müzakereci bölgeler yönetim mekanizmasında yerel ve bölgesel yönetimlerin işbirliğini verimlilik için gerekli gören ülkeler olarak kabul edilmektedir. Bu ayırım doğrultusunda bölgeler ve bunların komitedeki temsilcileri ülkeden ülkeye ciddi değişiklikler göstermektedir. (Wagstaff, 1999: 190). Bir yanda Van Der Knaap'ın *devlet benzeri* dediği Yunanistan ve Danimarka gibi ülkelerden daha fazla bütçesi olan Kuzey Ren Westfalya gibi oldukça güçlü donanımları olan Alman, İspanyol, Avusturya ve Belçika bölgeleri varken (Van Der Knaap, 1994: 93) diğer yanda ise henüz emekleme aşamasında olan Fransa gibi üniter ülkelerin bölgeleri vardır ki aralarındaki fark kolayca kapatılacak gibi görünmüyor ve bu yüzden İspanyol bölgeleri de dahil olmak üzere müzakereci bölgeler farklı statü talep etmektedir (Moore, 2008: 524).

İdari ve müzakereci bölgeler ayrımının ülkedeki yönetim yapısının üniter veya federal olması ekseninde yapılması İspanyol bölgeleri ile geçerliliğini kaybetmiştir. Çünkü bu ayırımda federal ülkelerin bölgeleri müzakereci bölge olarak kabul edilirken üniter ülke bölgeleri idari bölgeler sınıfında yer alıyordu, fakat İspanya üniter olmasına rağmen reformlar sonucunda kendi yasama organı olan hatta vergisini toplayan İspanyol bölgeleri bu tasnif çerçevesini anlamsızlaştırmıştır. İspanyol bölgesel yönetimlerinin müzakereci bölgeler arasında yer alarak idari ve müzakereci bölgeler ayrımınının federal ve üniter devletler üzerine kurulmasınının geçerliliğini çürütmeğe başlamasıyla

zayıf ve güçlü bölgelerin belirlenmesi için mali ve idari imkanlarına ve daha özel olarak da bölgesel harcamaların kamusal harcamalar içindeki payına ve idari personel içindeki bölgesel personelin oranına bakılarak karar verilmeye başlandı. Bu noktada yasal anlamda üniter yönetim içinde kabul edilen İspanyol bölgelerinin kamu harcamalarının üçte birini yapmaları ve yaklaşık bir milyon personel istihdamıyla Bölgeler Komitesi'nin en güçlü bölgeleri arasında yer almaktadır (Subirats, 2006: 177).

Kendi ülkelerinde oldukça geniş mali serbestileri olan İspanyol bölge temsilcileri komitenin zaten yeterli olmayan harcamalarının Avrupa Konseyi tarafından sınırlandırılıp sıkı denetim altına alınmasından rahatsızlık duymaktadırlar. Çünkü kendi ülkelerinde geniş mali yetkiler kullanan bölgelere göre bu yolla Komite'nin hareket kabiliyeti sınırlandırılmakta ve çalışmaların verimli olması engellenmektedir. Bölgeler Komitesi üzerindeki tüm sınırlamalara rağmen, Alman ve İspanyol bölgeleri Bölgeler Komitesi'nin güçlü bir politik konum kazanacağını ve Bölgeler Komitesi'ne önemli yetkilerin devredileceğini ummaktaydılar. Oysa ilerleyen zamanda AB Bakanlar Konseyi'nin hasmane tutumu ve kendisine ayrılan yetersiz bütçe vesilesiyle Bölgeler Komitesi kendi uzmanlaşmış kadrosuna sahip siyaset yapma odağı haline gelmekten çok AB' nin uzman kadrosundan faydalanan ve AB siyaset yapma süreçlerinin gölgesi altında kalmıştır (Jeffery, 1995: 247).

Tüm kısıtlılıklarına rağmen Bölgeler Komitesi kurulduktan kısa bir süre sonra kendi gündemini oluşturmaya başlamıştır ki İspanyol bölgelerinin bu noktaya varılmasında olumlu katkıları olmuştur. Mesela 1996'da Bölgeler Komitesi'nin geleceği üzerine oldukça ses getiren bir rapor hazırlamıştır ve bu raporu hazırlayan özel komisyonun raportörlüğünü İspanyol temsilci Jordi Pujol yürütmüştür. Komisyonun hazırladığı raporla bölgesel yönetimlerin AB düzleminde daha etkin olabilmesi için yapılması gereken açılımlar önerilmekte ve bölgelerin AB mekanizmasına daha güçlü katılımı için üç noktaya özellikle vurgu yapılmaktaydı; yerindenlik ilkesinin değişen şartlara göre yeniden yorumlanması, bölgelerin Avrupa Mahkemesine ulaşma hakkı ve bölgeler kendi kurumsal yapılarını güçlendirmeleri için imkan sağlanması (Farrows & McCarthy, 1997: 31). Ayrıca daha önceden belirlenen alanlara ilaveten mesleki eğitim, çevre koruma, tarım, ulaşım ve sosyal politikalarla ilgili konularda Bölgeler Komitesi'ne

danışılmasının zorunluluk haline getirilmesinin gerekliliği vurgulanmıştır ki bu öneriler Bask ve Katalonya'nın beklentilerine yakındı.

3.2.8. Demokrasî Açığı ve İspanyol Bölgesel Yönetimleri

İspanya'da demokrasi ile bölgesel yönetimler birbirleriyle çok yakından bağlantılı olarak görülmektedir ki 1873, 1931 ve 1978'de yönetim yapısı şekillendirilerken demokratik yönetim anlayışının en belirgin uzantısı olarak bölgeselleşme yönündeki ilerlemeler kabul edilmiştir. Bu anlayışın bir yansıması olarak İspanyol bölgeleri Alman landerları ile birlikte AB'de kurumsal temsilin hala ülkeler temelinde yapıldığını ve bunun demokrasi için bir zaaf olduğunu öne sürerek bölgesel temsilin kurumsal temellerinin güçlendirilmesini talep etmeye başlamışlardır. Bu taleplerini AB mekanizmalarında temsil hakkına sadece merkezi devletlerin sahip olması sebebiyle diğer aktörlerin karar verme süreçlerinde resmi roller üstlenmekten çok gündem belirlenmesi sürecinde lobi yapılması rolünü üstlenmesi (Dehousse 1997: 257) ve temsilin eksik kalmasını anlatan demokrasi açığı anlayışı üzerine inşa ediyorlardı. İspanyol parlamenterler AB idari yapılarının kültürel farklılıkları da kapsayacak şekilde demokratik yanını güçlendirilmesini talep eden Avrupa Diyalogu (Hainsworth, 1993: 212) gibi gruplar içinde aktif olarak yer almışlardır.

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

İspanyol, Alman ve Belçika bölgelerinin AB düzleminde temsilin tamamen ülke bağlamında yapılmasına yönelik eleştirilerini hafifletecek önemli bir adım Maastricht Anlaşmasının bölgesel yönetim bakanlarının ülkelerini temsil edebileceği yönündeki 203. (146) maddesi ile atılmıştır. Maastricht Anlaşması'dan sonra AB politikaları uygulamaya geçtikçe bölgesel yönetimler AB'nin artan yetkilerinin sadece merkezi yönetimlerin değil kendi yetkilerini kısıtladığını görünce bölgesel yönetimlerin Brüksel'de daha güçlü temsil edilmesinin gerekliliğini fark etmişlerdir. Merkezi yönetimlere ait olan yetkilerin AB'ye geçmesiyle önceleri bölgesel yönetimlerin hareket

alanı genişlemiş fakat zamanla AB bölgesel yönetimler standartlarını kurumsallaştırdıkça bu yetkiler bölgesel yönetimlerden AB'ye geçmeye başlamıştır. AB'nin devlet merkezli yapısı içerisinde devletler kaybettikleri yetkilerini AB ile yaptıkları müzakereler sonucunda farklı şekillerde telafi edebilirken bölgesel yönetimler karar verme süreçlerine katılmadıkları için kayıplarını telafi edemiyorlardı. Bölgesel yönetimler bu dengesizliğin Avrupa Konseyin'de oy verme yetkisinin sadece merkezi hükümetlere verilmiş olmasından kaynaklandığını ve en azından bölgeleri ilgilendiren konularda kendilerine de karar verme süreçlerine katılma hakkı verilmesini talep etmeye başlamışlardır ki bölgesel yönetimlere şartlı ve sınırlı da olsa AB Bakanlar Konseyin'de temsil hakkının verilmesi bu yönde ileri bir adımdır.

Bu düzenlemeyle bölgesel temsilcilere Avrupa Konseyin'de ve Konsey'in çalışma gruplarında belli konularda söz sahibi oldukları gibi sınırlı oy verme hakkı verilmişti (Van Der Knaap, 1994: 96). Bu madde bu hakkı merkezi yönetimlerin inisiyatifi dışında bütün bölgesel yönetimlere vermiş olsaydı gerçekten dönüm noktası denecek kadar önemli bir adım olabilirdi ama bunun yerine maddenin içinin doldurulması üye ülkelere bırakılmıştı ki merkezîyetçiliğin güçlü olduğu ülkelerde bunun hayata geçirilme şansı yok denecek kadar azdı. Ayrıca bölgesel temsilciler Avrupa Konseyi toplantılarına kendi bölgelerinin çıkarlarını temsil etmek amacıyla değil ülkelerinin temsilcisi olarak katılabilirlerdi. Bütün bu sınırlamalara rağmen bu düzenlemeyle çok önemli bir aşamanın kapısı aralanmıştı çünkü Konsey devlet merkezli yapıyı temsil etmektedir. AB'nin yapısı ile ilgili bütün asli kararların alındığı nihai kurum olan (Thielemann, 2002: 47) ve bir zamanlar sadece hükümet temsilcilerinin katılabildiği için AB' nin devlet merkezli yapısının en belirgin olduğu kurum olan Konsey toplantılarına artık bölgesel yönetim temsilcilerinde katılabilmesi (Tatham, 2008: 499) AB' nin devlet merkezli yapısının değiştiğini göstermektedir ve bölgesel yönetimlere önemli bir imkan sunmaktadır. Bu imkandan 2004'e kadar ilk önce Belçika bölgeleri olmak üzere, Almanya landerları, Avusturya landerları ile İngiltere'den İskoç ve Gal temsilcileri faydalanmıştır. Bölgesel yönetimlerin oldukça güçlü olduğu İspanya' da bu yöndeki taleplerin önü zorlukla kesilebilmekte ve diğer üye ülkelerde de bu yöndeki talepler güçlenmektedir. Bölgesel yönetim temsilcilerinin AK konseyine katılma hakkının 1996 da verilmesiyle bölgesel yönetimlerin konumu üst bir noktaya çıkmıştır ama bundan sonra kaydadeğer herhangi somut bir ilerleme olmamıştır (Moore, 2008: 532).

3.2.9.Sınırötesi Bölgeler Arası İşbirliği Örgütlerinde İspanyol Bölgesel Yönetimleri

Maastricht Anlaşmasının 3. Maddesi AB bölgeleri arasındaki dengesizliklerin giderilmesi ve bölgesel ekonomilere canlılık kazandırmak için Birlik dahilinde sınırötesi bölgelerarası işbirliği ağlarının kurulması önündeki engellerin kaldırılmasına yöneliktir. Bu işbirlikleri uzun dönemde daha önemli gelişmelerin önünü açabilme potansiyelini içinde taşımaktadır ve bu yüzden AK tarafından teşvik edilmekte ve AK'nun INTERREG fonları ile desteklenmektedir (Sykes & Shaw, 2008: 60). İspanyol bölgesel yönetimleri 1990-1993 yılları arasında INTERREG' den en çok fon kullanan bölgeler arasında olmuştur.

AK'nun desteklediği sınır ötesi bölgesel işbirliği faaliyetleri İspanyol bölgesel yönetimleri açısından ayrı bir önem taşıyordu çünkü İspanyol bölgeleri güçlü olmalarına rağmen kendi aralarında oluşmuş bir işbirliği geleneğinden bahsedilmesi kolay değildi. Merkezi yönetim ise bölgesel yönetimlerin işbirliği zaafından faydalanarak bölgelere ortak faaliyet platformu sunmak yoluyla bölgesel yönetimler üzerindeki nüfuzunu değişik yöntemlerle devam ettirmeye çalışıyordu. Dolayısıyla başarılı sınırötesi işbirliği faaliyetleri İspanyol bölgeleri için çok önemli bilgi ve tecrübe aktarımı sağlayacaktı. Bölgeler arası işbirliği faaliyetlerinde özellikle sınırötesi olanlarda AK yönlendirmesi olmadan başarılı hamleler yapılması bazen merkezi yönetimlerin tedirginlik ve kısıtlamalarından dolayı zor oluyordu (Mairate, 2006: 174). Sınırötesi işbirlikleri özellikle İspanyol bölgeleri gibi ülke içinde işbirliği geleneği olmayan bölgesel yönetimler için ehemmiyet arz ediyordu, çünkü bu işbirlikleri ile ciddi ekonomik atılımlar yapılmaya bile bölgesel yönetimler arasında tecrübe paylaşımı için ortak platform sağlayarak yeni bir ivme kazandırıyorlardı (Smith, 1996: 126).

İspanyol bölgesel yönetimlerinin önemli tecrübeler edindikleri bu işbirliği örgütleri arasında Fransız bölgeleri ile birlikte oluşturdukları Atlantik Arc ve Languedoc-Roussillon, Midi Pyrennes ve Katalonya'nın oluşturdukları Euro-region anılabilir. Euro-region ile AB dahilinde büyük bir batı Akdeniz bölgesi oluşturularak, hem bu bölgenin ortak problemlerinin gündeme getirilmesi hem de teknoloji transferi ve teknolojik alt yapı paylaşımı ile ortak ekonomik canlanma sağlanmaya çalışılıyordu (Morata, 1992: 131). Bu işbirlikleri ortak tecrübelerin paylaşımı açısından önemli bir

adım olmasına rağmen, İspanyol bölgelerin merkezi yönetime olan ekonomik bağımlılığının azaltılması yönündeki daha önemli ciddi ekonomik başarılar elde ederek bölgesel yönetimler için iyi bir örnek oluşturan *Avrupa'nın Dört Motoru* sınır ötesi işbirliği örgütü ile atılmıştır (Shrijver, 2004: 204).

Almanya'dan Baden Württemberg, Fransa'dan Rhone-Alpes, İtalya'dan Lombardiya ve İspanya'dan Katalonya bölgelerinin bir araya gelerek oluşturdukları Avrupa'nın Dört Motoru işbirliği örgütünde bölgeler sınırdaş bölgeler olmamaları açısından önemli bir noktaya işaret ediyorlardı. Çünkü bu örgüte kadar oluşturulan sınır ötesi işbirliği örgütleri ortak sınırları olan ve karşılaştıkları benzer problemlere ortak çözümler üretmek amacıyla kurulmuşlardı. Oysa Dört Motor örgütü benzer problemlerden ziyade geleceğe dair benzer amaçlar etrafında toplanan bölgelerden oluşmuştu ki bu özelliğinden dolayı bölgeler Avrupası yaklaşımına dayanak teşkil etmiştir (Borras, 1993: 167).

1988'de dört bölgenin başkanı tarafından Almanya'nın Stuttgart şehrinde imzalanan çerçeve anlaşma bu yönde ilk adım olmasından dolayı yasal olarak bağlayıcılığı olmayan anlaşma olarak imzalandı ki bu şekliyle hem içinde buldukları merkezi yönetimlerin hem de oluşum geleceği konusunda tereddütü olan bölgelerin tedirgin edilmesinden uzak durulmaya çalışılıyordu. Anlaşma birincil olarak bilgi teknolojileri ve telekomünikasyon olmak üzere altyapı paylaşımı, bölgesel kalkınma yardımlarına canlılık kazandırmak ve teknoloji transferi, bilimsel araştırma gelişme çalışmalarında ve uzmanlık eğitiminde işbirliği olmak üzere ekonomik boyutu yoğun olan bir amaç üzerine kurulmuştu (Morata, 1992:131). Bunun yanında Avrupa bütünleşmesine katkıda bulunmak yönünde şekillenmiş ikincil ve siyasi boyutu daha yoğun olan bir amacı da vardı.

Amaçlara ulaşılması için ortak faaliyet için belirlenen konularda Çalışma Grupları kuruldu ki süreli ve kalıcı olarak inşa edilen Çalışma Grupları üye bölgelerin ilgili yöneticilerinden oluşmaktaydı. Ayrıca Çalışma Gruplarının yanında bölge başkanlarının çalışma gruplarının faaliyetlerinden edindikleri kanaatler doğrultusunda şekillendirdikleri kararlara uygun mekanizmaların oluşturulmasından sorumlu olan Koordinasyon Komitesi mevcuttur. Bölge başkanlarının üzerinde uzlaştıkları genel ilkelerin uygulamaya geçirilmesi için gerekli faaliyetlerin yürütülmesinden sorumlu

olan Koordinasyon Komitesi bölge başkanları ile çalışma grupları arasında bir konumda ve faaliyetleri daha teorik temellerde şekillenen çalışma gruplarının aksine uygulama yoğunlukludur. Örgütün işlemesi için ilk ürünün çalışma grupları tarafından verilmesi gerekmektedir ki bu amaca yönelik olarak ilk toplantı Ekim 1990'da Barselona'da yapılmıştır (Borras, 1993: 170).

Dört Motor örgütü hem ekonomik hem de siyasal boyutlu amaçları doğrultusunda oldukça başarılı olmuştur. Bu örgüt ile İspanyol bölgeleri arasındaki fayda çift yönlü olmuştur şöyle ki Dört Motor bölgeleri arasında tarihi ve kültürel eksende oldukça güçlü olan Katalonya bu yöndeki tecrübelerini diğer bölgelere aktarırken ekonomik işbirliği konusunda yetersiz olan İspanyol bölgeleri Dört Motor oluşumundan edindikleri tecrübeler sonucunda daha başarılı ekonomik işbirlikleri yönünde adımlar atmaya başlamışlardır.

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

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

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

teşkil etmekte iken bölgeden bölgeye değişiklik gösteren eğitim ve sağlık hizmetleri vardır ki bazı bölgelerde bölgesel yönetimler tarafından yürütülürken bazı bölgelerde merkezi yönetim tarafından veya merkezi yönetim ile bölgesel yönetim birlikte yürütmektedirler ve yetki paylaşımı konusunda en kalıcı çekişmeler bu alanda yaşanmaktadır. AB üyesi olunduktan sonra bölgesel yönetimlerin yetki alanları düzenli olarak genişlemiştir ki buna örnek olarak 1992’de varılan bir uzlaşma ile bütün bölgelerde benzer şekilde kullanılması gereken eğitim alanındaki yetkilerin bölgesel yönetimlere devredilmesi gösterilebilir (Agranoff, 1996: 388).

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

arasındaki Partido Popular döneminde yeni merkezileşme dalgası altında devam etmiştir (Subirats, 2006:194).

Anayasada, İspanya üniter devlet olarak tanımlanmasına rağmen ülkenin her noktasına nüfuz eden merkezi kurumlara sahip olmadığı ve bölgelerde pek çok yetkiyi bölgesel yönetimlere bıraktığı için, merkezi yönetim ile bölgesel yönetimler arasındaki işbirliği ayrı bir önem kazanmaktadır. Çünkü belli uygulamalar merkezde tasarlandığı halde bütün ülkede yürütülmektedir ve bu yüzden bu uygulamaların başarısı için bölgesel yönetimlere önemli rol düşmektedir. Madrid yönetiminin merkezileşme çabaları bu işbirliğinden istediği olumlu sonuçları alamamasından duyduğu rahatsızlığın ürünü olarak değerlendirilebilir.

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

Merkezi yönetimin merkezileşme çabalarının ülke çapında yaygın destek bulduğunu söylemek zordur. Hatta bu merkezileşme çabalarının federalizm yönündeki ters dalgayı güçlendirdiği de söylenebilir. Çünkü İspanya’da Bask ve Katalonya gibi tarihi bölgelerde bu yöndeki talepler her zaman var olmuştur ama merkeziyetçi tecrübeden sonra bu yönde daha geniş tabanlı bir anlayış oluşmaktadır ki İspanya Anayasa Mahkemesinin üyelerinden Rubio Llorente’nin 2003 yılında Anayasanın 25. yıl kutlamalarında ki konuşması bu yaklaşımın tezlerini net bir şekilde açıklamaktadır. Llorente’ye göre ülkede otonom haklarından faydalanan bölge insanların tedirginliklerini gidermek ve memnun etmek için sahip olduklarından daha fazla serbesti tanınması gerekmektedir ki bu ya bölgelerin özgünlüklerinin tanınması yoluyla

mevcut sistem içinde kalınarak ve ya da federalleşme yoluyla olabilir (Subirats, 2006:194). İspanya’da federalleşme ile kastedilen farklı dil ve etnik gruba ait bölgelere daha fazla otonomi verilmesi olduğu unutulmamalıdır.

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

3.3. İtalya

3.3.1. İtalya’nın Bütünleşme Süreci (Risorgimento) ve Üniter Yönetim Yapılarının Oluşumu

İtalya’da devletin oluşumu kendi içinde anlamlı olduğu kadar Almanya ile karşılaştırma yapılması ve aynı şartlarda farklı yapıların ortaya çıkmasının arkasındaki dinamiklerin anlaşılması açısından önemli ipuçları vermektedir. İtalya’nın bütünleşmesi (Risorgimento) süreci olarak kabul edilen 1848-1870 tarihleri ile Almanya’nın bütünleşme tarihi olarak kabul edilen Gümrük Birliği’nin (Zollverein) 1871’de gerçekleşmiş olması, benzer şartlarda ve yaklaşık olarak aynı tarihlerde benzer şartların iki ülkede farklı yönetim modellerini doğurmuş olması açısından ayrı bir önem kazanmaktadır.

İtalya, Almanya gibi farklı yönetim geleneği olan prensliklerden oluşmaktaydı ve Loughlin bu durumu ‘farklı İtalya’ların birliği’ olarak adlandırmaktadır (Loughlin, 2001: 211). Farklı yönetim geleneği olan kurucu birimlerin aynı yönetim yapısı altında toplanması kolay değildi ama Almanya’dan farklı olarak İtalya’da diğer prenslikleri istediği doğrultuda yönlendirebilecek güçlü bir alt merkez vardı. Piedmont diğer İtalyan bölgeleri arasında daha güçlü olmasıyla ön plana çıkmıştı ve zamanla ülkenin sınırlarını bütün İtalyan yarımadasını kapsayacak şekilde genişletmeyi ve diğer bölgeleri üniter bir yapı altında toplamayı başaracaktı (Zariski, 1983: 2). Bu açıdan bakıldığında Almanya ile İtalya arasındaki en belirgin farklılığın şartları tek başına yönlendirebilecek bir alt merkezin varlığı olduğu söylenebilir.

İtalyan yönetim yapısını şekillendiren alt merkez olan Piedmont, Risorgimento sürecinde Carlo Cattaneo ve Vincenzo Gioberti gibi düşünürlerin federalizm yönündeki önerilerine rağmen (Kogan, 1975: 384), ülkenin yönetim modeli tercihinin kesinlikle federalizm yönünde olmayacağını kabul ettirmişti ve üniter yapılar katı bir şekilde uygulanmaya başlanmıştı. Dönemin içişleri bakanları olan Farini ve varisi Minghetti meclise ülkenin idari olarak bölgelere ayrılmasını ve her bölgenin başına yönetici olarak merkezden bir vali atanmasını tavsiye eden bir kanun tasarısı verdiler fakat daha sonra bakanların adlarıyla Farini ve Minghetti tasarısı olarak anılacak ve merkezi temayülleri göz önünde bulunduran bu tasarı bile reddedildi (Bull, 1999: 143). Bu tasarının reddedilmesi İtalya’da merkezîyetçilik yönündeki taleplerin ne kadar güçlü olduğunu göstermesi açısından oldukça anlamlı bir işaret olmuştur.

Merkezîyetçi temayülleri barındıran ve ülkenin içişleri bakanı tarafından önerilen ülkenin bölgelere ayrılması yönündeki tasarının reddedilmesiyle ülkenin yönetim yapısının yönelik tercihin merkezîyetçilik lehine olduğu açıkça ortaya çıkmıştı. 1862’ye kadar olan sürede yönetim yapılarının üniterizm yönünde olacağı ülkede artık ciddi muhalefet görmeden, geniş bir kesim tarafından benimsenmeye başlanmıştı. Ülkede bugün bile yönetimde farklılık arayışlarına öncülük eden Lombardiya 1859’da ilhak edildikten sonra yayınlanan Ratazzi yasası ile ülkenin diğer kısımlarda geçerli olan yerel yönetim mekanizmaları Lombardiya’da yürürlüğe sokulmasıyla bu yöndeki tercih çok kesin bir şekilde zaten gösterilmişti (Zariski, 1983: 2). Çünkü Lombardiya’nın Avusturya yönetimi altında oldukça farklı bir yönetim geleneği vardı ve bu köklü farklılığının yok sayılarak merkezi yapıların inşa edilmesi, Fransa da Alsas’ın Alman yönetimi altında sahip olduğu özerklik haklarının ilga edilerek üniter Fransız yapılarının inşa edilmesi ile kıyaslanabilecek derecede ileri merkezîyetçi bir adımdır denebilir. Bu doğrultuda daha ileri bir adım ise 1865 de çıkarılan bir yasayla eğitim ve hukuk alanlarında bile geniş yetkileri olan Fransız valilik modelinin ihdas edilmesi ile atılmıştır.

İtalya, toplumsal farklılıklar ve Piedmont, Lombardiya, Toskana ve Sicilya gibi değişik yönetim gelenekleri olan prenslikleri barındırması bakımından Almanya ile benzerlik gösterirken, inşa edilen idari yapılar ve bu yapıların tesis edilmesi sürecinde karşılaşılan zorluklar açısından Fransa ile benzerliği ön plana çıkmaktadır. Şöyle ki merkezîyetçi

yapıları inşa etme sürecinde tavizsiz bir yol izleyen İtalya' da Toskana şivesi üzerine inşa edilen İtalyanca toplumun sadece % 2.5 gibi çok küçük bir kesimi tarafından konuşulmaktaydı. Yine Fransa ile benzer şekilde Cavour gibi İtalyan yönetim yapılarının henüz oluşum süreçlerinde önemli rolü olan liderler bile ademi merkeziyetçi yapılara olan ihtiyacın farkında olmasına rağmen ülkenin bölünme korkusundan dolayı bu fikirlerini uygulamaya geçirmeye yönelik en küçük adımların atılması konusunda bile tereddüt etmiştir. Bütün bu tedirginlikler altında yerel yönetimlerin faaliyetlerine karşı derin şüphelerin beslendiği bir yapı şekillenmiştir (Dente, 1985: 127).

3.3.2. 1948 Anayasası ve Bölgesel Yönetim Kademesinin Yönetim Yapısına Girişi

1861'de yasa tasarısı olarak Meclis gündemine gelmiş olmasına ve Cavour gibi çok sayıda yöneticinin gerekliliği yönünde olumlu kanaatlerine rağmen, İtalya'da bölgesel yönetimlerin yönetim şemasına dahil olabilmesi için 1948'e kadar beklenmesi gerekmiştir. İtalya'da bölgeler arasında başlangıçtan beri derin farklılıklar vardı ve merkeziyetçi yapıların gevşetilmesi söz konusu olduğunda, hep bu ayrılıklar ekseninde bir bölünmeden çekinilmiş ve bu ayrılık noktalarının kapatılması ve uyumlu bir bütüne dönüştürülmesi amacıyla yönelik olarak merkeziyetçi yapıların daha nüfuz edici olarak yaygınlaştırılması yönüne gidilmiştir. Yalnız ilerleyen zamanda bu ayrım noktaları yönetim geleneği ve kültürel farklılıklardan daha çok kuzey, güney ve orta İtalya olmak üzere daha çok ekonomik gelişmişlik ekseninde şekillenmeye başlamıştır ki bu idari yapılarla üstesinden gelinmesi daha kolay bir durum arz etmekteydi.

Diğer AB ülkelerinde olduğu gibi İtalya'da da, yönetim yapılarında toplumun talep ettiği düzenlemelerin yapılabilmesinde II. Dünya Savaşının ortaya çıkardığı yeni şartlar etkili olmuştur. İtalya' da yönetim yapıları tasarlanırken, savaşın ortaya çıkardığı ekonomik durum kadar savaş öncesi dönemde başlayan totaliter yönetimin tekrarından kaçınmak için daha esnek yapılardan müteşekkil bir yönetim modeli tasavvur edilmekteydi (Schmidtke, 1993: 142). Bu öncelikler doğrultusunda 1947 yılı boyunca uzun uzadıya müzakere edilen ve 1 Ocak 1948'de ilan edilen anayasa ile bölgesel yönetimler İtalyan yönetim şemasında uzun bir aradan sonra yeniden yer almıştı. 1861'de önerilen Farini- Minghetti tasarısından çok ileri bir noktayı teşkil etmeyen ve sayıları 5 i özel olmak üzere 20 olan bölgesel yönetimleri (Kogan, 1975: 383) İspanya ile kıyaslandığında yok denecek kadar az yasama yetkisi vardı ki bu yetki merkezi

tercihlerden farklı alanlarda kullanılmaktan ziyade merkezi kararların yorumlanması şeklinde kullanılmaktaydı. Bu yetkiler genellikle tarım ve ormancılık, yerel ulaşım, sağlık hizmetleri gibi daha çok vatandaşlara doğrudan hizmet sunulan alanlarda yoğunlaşıyordu.

Yasama yetkileri daha geniş olan özel statülü bölgelerin Sicilya, Sardinya, Trentino Alto Adige ve Valle d'Aostanın statüleri kısa zaman sonra onaylanmasına rağmen uygulamaya geçirilmesi için birkaç yıl beklenmesi gerekmiştir. Beşinci özel statülü bölge Friuli-Venezia Giulia ise bu statüye ancak 1963 yılında kavuşabilmiştir. Özel statüsü olmayan bölgeler ise anayasanın kendilerine verdiği sınırlı yetkileri tam anlamıyla kullanabilmek için biraz daha beklemeleri gerekmiş ve yetkilerin uygulamaya geçirilmesi ancak 1970'li yıllarda gerçekleşmiştir. Daha esnek yönetim yapılarının tesis edilmesi doğrultusunda, ülke içindeki belli grupların ve galip devletlerin taleplerine rağmen merkezîyetçi yapıların varlığını devam ettirme yönündeki ısrarı ve bölgesel yönetimlerin anayasal konumlarına rağmen pratikte bu konumlarının içini doldurmak konusundaki karşılaştıkları zorluklar, İtalya merkezîyetçi yapıların ne kadar güçlü olduğu konusunda önemli ipucu vermektedir.

II. Dünya Savaşı sonrasında başlayan Avrupa'daki ekonomik kalkınma dalgası İtalya'yı da etkilemiş ve 1960'ların sonlarında mevcut merkezîyetçi idari mekanizmalar ekonomik gelişmelere eşlik etmekte zorlanmaya başlamıştır. Bütün Avrupa'da güçlü olarak beliren ve kültürel farklılıkların yaşanması yönünde kökler temelindeki hakların çok güçlü ve geniş bir zeminde dile getirilmesinin de etkisiyle, İtalya 1948 de anayasası ile belirlenen fakat kuşkulu olduğu ileri adımları atmanın kaçınılmazlığının farkına varmış ve bu yönde somut adımlar atılmaya başlanmıştır ki özel statüsü olmayan bölgelerin sahip olduğu yetkileri kullanmaya başlamaları bu döneme denk gelmiştir. Yani İspanya'daki kesintiye uğrayan 1931- 1939 dönemi hariç tutulduğunda, Fransız Devrimi sonrasında üniter yönetimler arasında bölgesel yönetimleri 1948 anayasası ile yönetim yapısına dahil eden ilk ülke olmasına rağmen somut adımlar için 1970'lerin beklenmesi gerekmiştir (Ciaffi, 2001: 117). Şartların gerekli kılmasına rağmen bölgesel yönetimler yönündeki ilerlemelerin oldukça temkinli ve *yukarıdan aşağıya* yapılmış olması (Bullman, 1996: 8) merkezîyetçi teamüllerin gücünü göstermesi açısından önemlidir.

Bölgesel yönetimler konusu İtalya'da 1950'lerde genellikle bölgeler arasındaki ekonomik gelişmişlik farklılıkları bağlamında gündeme gelmiştir. Yani bölgesel yönetimler, üniter devletlerde Fransa örneğinde de olduğu gibi, ilk aşamada ekonomik alanda başlamıştır, 1970'lerde ekonomik düzlemde Avrupa'nın hasta adamı olarak görülen İtalya (Radelli & Bruni, 1998: 35) bölgesel yönetimleri ekonomik gelişme ivmesi yakalamak için bir fırsat olarak görmüştür. Bölgesel yönetimlere yönelik ekonomik beklentilere rağmen, hala Fransız valilik sistemi İtalyan yönetim sisteminde çok önemli bir yer tutmaktaydı. Mali kaynakları yetersiz olan bölgesel yönetimlerde valinin baskın konumu da göz önüne alındığında, bölgesel yönetimlerin konumunun oldukça zayıf olduğunu fark etmek zor olmayacaktır. Eğitim ve güvenlik gibi faaliyetler tamamen merkezi yönetim tarafından yürütülürken, sağlık hizmetleri büyük oranda merkezi yönetim tarafından sunulmaktaydı. Ulusaltı yönetim kademelerinin birincil olarak sunduğu hizmetlerin sayısı fazla değildi ve bu hizmetler genellikle merkezi yönetim tarafından sunulması çok zor ve verimsiz olan yerel konut hizmetleri gibi alanlardı. Merkezi yönetim yetkilerini uygulamada yerel ve bölgesel yönetimler ile paylaşmak konusunda oldukça isteksizdi, anaokulu gibi tamamen yerel bazda yürütülebilecek hizmetlerin bile sunulabilmesi için yerel ölçekte tasarlandıktan sonra, merkezi yönetim tarafından onaylanması ve tahsisat ayrılması gerekmektedir.

1970'lerde bölgesel yönetimler yönünde ileri adımlar atılmasına rağmen (Schmidt, 1999: 37) hala ülke çapında bu konuda genel bir uzlaşmadan bahsedilmesi mümkün değildi. Bölgesel yönetimlerin, hızla sanayileşen ülkenin idari yapılarını daha etkin hale getireceğini ve yönetim mekanizmasına dahil edilecek yeni kademe ile yönetimin demokratik boyutunun güçlendireceğine inanan tarafların karşısında zaten mevcut illere ilaveten bölgesel yönetimlerin yönetimde yeni bir kademe oluşturarak daha karmaşık hale getireceğine ve yerel taleplerin merkeze ulaşmasını biraz daha zorlaştıracağına inanan muhalifler varlığını hala koruyordu. Bu yıllarda merkezi yönetimin istihdam ettiği 2 milyondan fazla personelin yanında bölgesel yönetimlerde sadece 80 bin personel istihdam edildiği bilindiğinde, (Desideri, 2003: 67) tüm gelişmelere rağmen merkezi yönetim karşısında bölgesel yönetimlerin konumu daha rahat değerlendirilebilir. 1970'ler bölgeselleşmesi aşağıdan ve demokratik talepler üzerine kurulu olmaktan çok, merkezin inisiyatifinde yürütülen ve bölgesel yönetimlerin

özellikle mali anlamda çok büyük oranda merkezi yönetime tabi olduğu bir bölgeselleşmeydi (Schmidtke, 1993: 143)

Özellikle AB fonları vesilesiyle bölgesel yönetimler doğrultusunda hemen bütün üye ülkelerde düzenlemelerin yapıldığı bu dönemde, İtalya 1970'de bölgesel yönetimlere yönelik bazı yasalar çıkardıktan sonra, aynı yıl içerisinde ilk bölgesel ölçekli seçimler yapılmış ve bölgesel yönetimlerin sınırlı yasama yetkilerini kullanmalarının önü açılmıştır (Ieraci, 1998: 22). Bölgesel yönetimlerin yasama yetkileri yönündeki ikinci adım 1975 yılında anayasanın genel çerçevesi içinde kalmak şartıyla daha geniş yasama yetkilerinin verilmesiyle atılmıştır. Bu dönemdeki üçüncü ve daha ileri adım ise 1977 yılında ülke bütçesinin yaklaşık dörtte birinin bölgesel yönetimlere ayrıldığı ve bölgesel yönetimlerin karar verme süreçlerinde aktif katılımcı konumunun kurumsallaştırılması ile atılmıştır. Bölgesel yönetimlerin toplam kamu harcamaları içindeki payı 1974'de % 4.2 iken bu 1977'de % 9.8'e çıkmıştır (Dente, 1985: 126). Bölgesel yönetimler mali serbestilerini anayasada belirlenmiş sınırlar dahilinde ve maliye bakanlığı ile koordinasyon halinde kullanabileceklerdi. Sözkonusu olan serbestilerin daha çok özel statülü bölgeler için geçerli olduğunu ve diğer bölgelerin mali serbestiler dahil hala kullandığı yetkilerin sınırlı olduğu bilinmelidir. Başka bir anlatımla bu bölgelerin mali serbestisi kendilerine tahsis edilen miktarın doğrudan harcanması serbestisidir. Mesela özel statüsü olmayan bölgeler vergi koyamadıkları gibi, merkezi yönetimden tahsis edilen ödenekleri de daha önce belirlenmiş alanlarda kullanmaları gerekmektedir. Bölgesel yönetimlerin geniş serbestileri yerine merkezi yönetimin hala baskın olduğu bu dönemde, bölgesel kalkınma ajansları kurulmuş ve bütçesi merkezi yönetim tarafından tedarik edilmiştir.

Avrupa genelindeki konjunktür bölgesel yönetimler lehineydi ve doğal olarak İtalya da bu güçlü dalgadan etkileniyordu ki 1990'lara kadar bölgesel yönetimlerin yetki alanları sürekli olarak genişlemeye devam etmiştir (Ciaffi, 2001: 120). Mesela daha önce il yönetimine ait yetkilerin önemli bir kısmı bölgesel yönetimlere devredildiği gibi ekonomik kalkınmanın merkezi yönetimin tercihleri doğrultusunda şekillendirilmesi amacıyla kurulan ve bu ekseninde faaliyetler yürütülen *Cassa* 1984 yılında lağvedilmiş ve 1986'da çıkarılan bir yasayla yetkilerin önemli bir kısmı bölgesel yönetimlere aktarılmıştır. Yani 1980'lerin sonlarından itibaren İtalyan bölgesel yönetimleri eğitim,

sağlık, ulaşım, konut, çevre ve altyapı hizmetlerine belli ekonomik faaliyet alanlarının da eklenmesiyle anayasal çerçevede geniş serbestisi olan AB bölgeleri arasına girmeye başlamıştır. Bölgesel yönetimlerin konumunun güçlenmesinde merkezi yönetimin başarısız olduğuna dair yaygın kanaatlerin beslediği hoşnutsuzluğun önemli payı vardı (Bullmann, 1996: 7)

1990 yılında ise yerel ve bölgesel yönetimler bağlamında yeni bir yasa çıkarılmıştır. Bu yasayla vatandaşların daha aktif katılımının önü açılarak (Loughlin, 2001: 223), bölgesel kademe güçlendirildiği gibi merkezi yönetim ile bu kademe arasındaki ilişkilerin verimli olarak yürütülmesi için gerekli düzenlemeler yapılmıştır. Bu düzenlemeler ile bölgesel yönetimlerin sadece merkezi yönetim karşısındaki konumu değil yerel yönetimler karşısındaki konumu da güçlendirilmiştir. Bu meyanda yerel yönetimlerin yasalar dahilinde belirlenen yetkilerini kullanırken serbest olduğunun beyan edilmesine rağmen, sosyo-ekonomik ve toprak planlaması alanlarında öncelik ve üstünlüğün bölgesel yönetimlere verilmesi dikkati çekmektedir. Ayrıca bölge çapında genel politikaların belirlenmesi sürecinde yerel yönetimlerin kararların şekillenmesi sürecine katılımını kolaylaştıran kanalların mevcut olmasına rağmen asıl yetkinin bölgesel yönetimlere ait olduğu kabul edilmiştir. 1991’de Androetti hükümeti döneminde İtalyan Meclisi, Anayasa Komisyonu tarafından hazırlanan raporla merkezi yönetim ve bölgesel yönetimler arasındaki yetki karmaşasının giderilmesi için merkezi yönetimin yetkilerinin listelenmesi ve geriye kalan yetki alanlarının bölgesel yönetimlere ait olduğunun beyan edilmesini öneren bir rapor sunmuştur. Bu önerinin gerçekleştirilmesi yönünde somut adımlar 1993’ te atılabilmiştir (Desideri, 2003: 73).

AB dahilindeki temayüller ve muadil AB bölgelerindeki gelişmelerden haberdar olan İtalyan bölgelerin yeni konumlarından tatmin olmayacağını tahmin etmek zor değildir. Zaten henüz komisyon raporunu sunmadan, özel statülü bölgelerden Friuli-Venezia Giulia bölge meclisi başta Hıristiyan Demokrat ve Sosyalist Parti olmak üzere genellikle sol partilerden aldığı destek ile İtalyan yönetim yapısında federalizm yönünde düzenlemeler yapılması için öneride bulundu. Bunu müteakiben bir yıl içerisinde özel statülü bölgelerden Trentino-Alto Adige ve Vallo d’Aosta aynı talebi dile getirdi. Fakat İtalya’da bölgesel yönetimler yönündeki ilerlemelerin, bölgesel yönetimlerin beklentilerini karşılamadığını gösteren en kaydedeğer hamle özel statüde olmayan

bölgelerden Emilia-Romagna'nın daha geniş serbestiler istemesi ve yeni yasadaki bölgesel yönetimler üzerindeki sınırlamaların kaldırılması yönündeki önerisi olmuştur.

3.3.3. 1993 Referandumu Sonrasında İtalyan Bölgesel Yönetimleri

Merkezi yönetim, bu önerilerin sadece bölgesel yönetimlere ait olup vatandaşlar bazında destek görmediği kanaatini taşımaktaydı. Merkezi yönetimin bu kanaati doğrultusunda, Nisan 1993'te referanduma gidildi ve referandumda bölgesel yönetimlerin taleplerinin halkın çoğunluğu tarafından desteklendiği görülmüş oldu. Referandum sonucunda faaliyetlerini merkezi yönetime bağlı olarak yürüten Turizm Bakanlığı ve Tarım Bakanlığı ilga edilerek yetkileri bölgesel yönetimlere devredildi ki bu bölgesel yönetimlerin beklentilerini tam olarak karşılamasa bile oldukça ileri bir adım sayılırdı. Ayrıca referandumda meclisin oluşumu gibi yönetimi yakından ilgilendiren konularda kabul edilen değişimler o kadar büyük idi ki bu İtalyanların artık birinci cumhuriyetten ikinci cumhuriyete geçmesi şeklinde değerlendirildi. Bassanini yasaları olarak bilinen ve 1997'de Mecliste kabul edilen iki yeni yasa ile bu değerlendirmelerin haksız olmadığı açıkça görülmüş oldu. Bassanini yasaları bölgeselleşme taraftarlarınca üniter temayüllere sadık kalınarak yapılmakla eleştirilmesine rağmen, bölgesel yönetimler lehinde köklü değişiklikler barındırıyordu içinde. Bölgesel yönetimlere yetki devirlerinden sonra bu yetkilerin kullanılması esnasında karşılaşılan en büyük engel yetki kullanımındaki karmaşadır. Bu yasayla merkezi yönetimin yetkileri sayıldıktan sonra bunun dışında kalan bütün yetkilerin bölgesel yönetimlere ait olduğu yasada belirtilmiştir. Yetki alanlarının net ayrımına ilaveten yerinden yönetim kavramının İtalyan yönetim yapısına girdiği ve yerel ve bölgesel yönetim kademelerinde ortaya çıkan somut ihtiyaçlar ve yönetim birimlerinin kapasiteleri temelinde uygulamada farklılaşmalara da yer verilen 1997 yasaları bölgesel yönetimlerin güçlenmesi yönünde oldukça ileri bir nokta olarak kabul edilebilir (Bull, 1999: 152).

Bölgesel yönetimler yönündeki ilerlemeler durmak bilmiyordu ve yine 1997 yılında kuzey bölgeler, federalizm hatta bazen ayrılık taleplerini yeniden dile getirmeye başlarken, diğer bölgelerin bölgesel yönetimlerin yetki alanlarının genişletilmesi yönündeki talepleri sonucunda kurumsal reformlar için bikameral komite oluşturuldu. Komite hazırladığı ilk raporunda, merkezi yönetime sadece bölgeler arası faaliyetlerin

organizasyonu bırakılırken, bölgesel yönetimler için mali serbestiye ilaveten kendi sınırları içinde hemen her alanda etkin olabileceği bir alan açılması önermekteydi. Nisan 1998'de İtalyan temsilciler meclisi komitenin raporunu da gözönünde bulundurarak 1997 Bassanini yasaları ile merkezi yönetime bırakılan yetki alanlarının sayısını 20'den 10'a düşürerek merkezi yönetimin yetkilerini önemli oranda daraltmıştır (Loughlin, 2001: 225). Bölgesel yönetimler yönündeki ilerlemelerin devam etmesi halinde, kuzey ligi partisinin talep ettiği ayrılık noktasına varmasından çok Almanya'ya benzer fonksiyonel federalizm ile sonuçlanması muhtemel senaryolar arasında en güçlü olanı olarak yer almaktadır.

Merkezi yönetim, bölgesel yönetimin nitelikli çoğunlukla onayladığı yasaları onaylamadan yeniden gözden geçirmesi iade edebilir ki bu durumda bölgesel meclis geri gönderilen yasa üzerinde değişiklik yapmayabilir. Bölgesel meclisin gözden geçirilmesi iade edilen yasa üzerinde değişiklik yapmaması halinde, merkezi yönetim yasayı 15 günlük süre içinde Anayasa Mahkemesine götürebilir. Bölgesel yönetimlerde kendi yetki alanlarının ihlal edildiğini düşündükleri hallerde merkezi yönetim aleyhine anayasa mahkemesine başvuruda bulunabilirler. Ama üniter devletlerde, Fransa örneğinde de olduğu gibi, bu davaların genellikle devlet lehine sonuçlandığı için bölgesel yönetimler anayasa mahkemesine gitmek yerine hükümet ile uzlaşma yoluna gitmeyi daha çok tercih etmektedirler. 1980'lerde İtalyan Anayasa Mahkemesinin kararlarında bölgesel yönetimlere karşı olan olumsuz tavırlarında bir değişim gerçekleşmiş ve merkezi yönetim ile bölgesel yönetimler arasında bir uzlaşma zemini oluşturacak yönde kararları ön plana çıkmaya başlamıştır (Bull, 1999: 145).

Bölgesel yönetimler özellikle mali konularda merkezi yönetimin zaafalarını aşarak yönetime yeni bir nefes katmamıştır. Başka bir ifadeyle, bölgesel yönetimler, merkezi yönetim karşısında kendilerini oldukça güçlendirebilecek bu fırsatı değerlendirememişlerdir. İtalya'da merkezi yönetimin özellikle mali konularda yetersizliği noktasında yaygın bir hoşnutsuzluk mevcuttu ki bölgesel yönetimlerin bu alanda elde edeceği başarılar bölgesel yönetimlere önemli ivme kazandırabilirdi, oysa 1980'lerde bölgesel yönetimler sınırlı mali serbestilerine rağmen önemli bütçe açığı vererek, merkezi yönetimden çok farklı olmadıkları kanaatinin oluşmasına katkıda bulunmuşlardır.

İtalyan bölgesel yönetimlerinin merkezi yönetim karşısında yeterince güçlü olmamasının sebeplerinden biri de, kuzey bölgeler ile güney bölgelerin merkezi yönetime olan bakışlarındaki derin farklılıkların olmasıdır. Daha fakir olan ve merkezi yönetimden aktarılan gelirlere önemli oranda bağlı olan güney bölgeler mevcut durumdan çok tedirgin değilken, daha zengin olan ve bölgede toplanan vergilerin önemli bir kısmının fakir bölgelere aktarılmasından şikayetçi olan zengin kuzey bölgeler ise, merkezi yönetimin gelirleri paylaştırıcı rolünden rahatsız olduğuna açıkça beyan etmektedir (Gallagher, 1993: 67). Bölgesel yönetimlerin, merkezi yönetim ile farklı mali bağlantıları sebebiyle merkezi yönetime karşı tavırları büyük farklılık göstermektedir ki bu merkezi yönetime bölgeselleşme süreçlerinde geniş bir hareket alanı sağlamak ve bu süreç hiyerarşik bölgeselleşme olarak adlandırılmaktadır (Ciaffi, 2001: 118).

Merkezi yönetimin bölgesel yönetimler üzerindeki bu nüfuzunun kurumsal kökenleri Ağustos 1950’da az gelişmiş bölgelerde ekonomik alanda ilerleme kaydetmek için kurumun kurulmasını öngören yasanın meclisten geçtiği tarihe kadar uzamaktadır. *cassa per il mezzogiorno* olarak adlandırılan, ekonomik kalkınmanın gerçekleşmesi için bakanlıkların sahip olduğundan daha fazla hatta olağanüstü yetkileri olan kurum, faaliyetlerini Hükümetin denetimine tabii olarak yürütmekteydi ve çalışmalarını tarımın modernleşmesi konusunda çalışmalar yoğunlaştırmıştır. Kuruluşundan sonra güney bölgelerin ekonomik kalkınmasına önemli katkıda bulunacağına yönelik büyük beklentilere kaynaklık eden Cassa 1970’lerde aşırı bürokrasi, planlama ve koordinasyon süreçlerindeki eksikliğinden dolayı ciddi eleştirilerin odağı haline gelmiştir. 1980’lerde ise bölgesel yönetimler AB dahilinde hemen bütün üye ülkelerde önemli bir güçlenme dalgası yaşamıştır ki bu bağlamda cassa 1984’de ilga edilmiş ve yetkilerinin önemli kısmı bölgesel yönetimlere devredilmiştir (Desideri, 2003: 65).

3.3.3. Kuzey Ligi Partisinin Kurulması ve Bölgeselleşmenin Yeni Dönemi

İtalyan bölgelerinin merkezi yönetim karşısında tutumlarını farklılaştıran ve aralarındaki en derin ayrım hattı, kuzey ve güney bölgeleri arasındaki ekonomik gelişmişlik farkıdır. Bu ayrımın kuzey bölgelerini tanımlayan özellikler sanayileşmişlik, şehirleşme ve nüfus yoğunluğu olurken, aynı hızda ekonomik gelişme kaydedemeyen güney bölgelerde ekonominin tarıma dayanması ve kalifiye nüfusun göç etmesi sonucu

ortaya çıkan düşük nüfus yapısı bölgeleri tanımlayıcı özellikler olarak göze çarpmaktaydı. Ülkede ilk olarak 1900'ün başından I. Dünya savaşına kadar geçen sürede ilk kez gerçekleşen ve özellikle tarımsal gelişme ve alt yapı üzerine yoğunlaşan yatırımlardan yeterince faydalanamayan güney bölgeler 1980'lerde kısmi ekonomik kalkınma ile ilerleme kaydetmesine rağmen hala kuzey ile karşılaştırıldığında toplumsal yapı yarı kırsaldır ve büyük sanayi tesislerine ev sahipliği yapacak gelişmiş alt yapı ve kapasiteye sahip olmaktan uzak bir noktadır (Bull, 1999:147).

Bölgesel yönetimler yönündeki ileri adımların çoğu kuzey bölgelerin öncülüğünde gerçekleşmiştir. Bu bölgelerin 1991 de hazırladığı bir raporda talep ettikleri merkezi yönetim ve bölgesel yönetimler arasındaki yetki karmaşasının giderilmesi ve bölgesel yönetimlerin karar verme süreçlerine daha etkin olarak katılma yönündeki talepleri daha sonraki yıllarda uygulamaya geçirilmiştir. 1992 de gelişmiş kuzey bölgelerin bir araya gelerek kendi ekonomik çıkarları doğrultusunda taleplerin dile getirildiği Kuzey Ligi Partisinin (Lega Nord) seçimlerde % 8.7 oy almasıyla İtalyan bölgeselleşmesi yeni bir boyut kazanmıştır (Woods,1995: 187). Kuzey Ligi Partisi'nin kurulması ile İtalyan bölgeselleşmesi artık Fransız bölgeselleşmesi gibi idari kurumsal boyutu aşarak bir anlamda tarihi İspanyol bölgeleri gibi siyasal serbesti hatta bazen ayrılma noktasına vararak, İtalyanın kurucu iradesinin tasavvur ettiği merkezîyetçi İtalyan idealinin dışına çıkmıştır. Partinin 1992 seçimleri öncesi dile getirdiği ülkenin ekonomik gelişmişlik seviyelerinin benzerliği ekseninde kuzey, güney ve orta olmak üzere üç ana bölgeye ayrılması ve federal yönetim yapılarının tesis edilmesi yönündeki önerisi gelinen noktayı göstermesi açısından önemli bir işarettir. Bu ayırmda kuzey ligi Piedmont, Lombardiya, Venetia, Toskana ve Liguria Emilia-Romagna gibi ülkenin ekonomik bağlamda en gelişmiş ve güney bölgelerin baskın olduğu merkezi bürokrasinin uygulamalarından hoşnut olmayan bölgelerden oluşmaktaydı ve güney ve orta bölgelerin de aynı çatı altında olacağı mutasevver İtalyan merkezi yönetimi savunma, adalet, dış politika gibi makro alanlarda sorumluluk sahibi olacaktı.

Kuzey Ligi Partisinin önerdiği ana bölgelerin oluşması İtalyan anayasasına göre oluşturmak istenen bölgenin en az üçte biri oranında nüfusu içinde barındıran belediyelerin, belediye meclisleri aracılığıyla talep edilmesi sonucu referanduma gidilir ve söz konusu nüfusun salt çoğunluğu tarafından kabul edilmesi halinde gerçekleşebilir.

Bu yönde henüz somut bir adım atılmamıştır ama Kuzey Ligi Partisinin 1987’de % 0.5 olan oy oranının 1992’de % 8.7’e çıkarmış olması (Gallagher, 1993: 66) ve 1993 yerel seçimlerinde elde etmiş başarılı sonuçlar bu doğrultuda somut ilerlemelerin olacağı yönünde güçlü beklentiler oluşturmuştur. Ama güçlenen bu temayül karşısında, İtalya’daki merkezietçi refleksler 1994’de kurulan ve İtalya’da üniter yönetim yapılarını savunan Forza Italia Partisi’nin iktidarı oluşturan koalisyonun büyük ortağı olmasıyla kendini dışa vurmıştır. İlginç olan nokta ise bu koalisyonun başlangıç sürecinde Kuzey Ligi Partisi’nin yer alması ve koalisyonda birkaç ay da bulunmuş olmasıdır. 1996’daki seçimlere kadar iktidarda kalan ve merkezietçilik yönünde uygulamalarda bulunan koalisyonun yerini merkez sol koalisyona bırakmasıyla, Kuzey Ligi Partisi zamanla ayrılıkçı taleplerin yerine bölgesel yönetimlere yönelik geniş serbesti taleplerini ön plana çıkarmaya başlamıştır ki bunun bölgesel yönetimlerin geleceği açısından daha kalıcı etkilerde bulunacağı tahmin edilmektedir.

1997 yasaları ile yerinden yönetim ve yönetimde farklılaşma kavramlarının İtalyan yönetim mekanizmasına dahil olmasıyla kuzey ligi partisinin kurumsal anlamda taleplerinin önemli bir kısmı karşılanmış olmasına rağmen, kuzey bölgeler taleplerini federalizme doğrultusuna kaydırarak daha da ilerletmiştir.

3.3.4 AB Yapısal Fonları ve İtalyan Bölgesel Yönetimleri

AB’nin kurucu üyeleri arasında yer alan İtalya’nın fakir güney bölgeleri AB bölgeleri arasında ekonomik gelişmişlik açısından en altlarda yer almaktaydı ve 1970’lerde bölgeler arasındaki ekonomik kalkınma farklarının giderilmesi amacıyla ihdas edilen bölgesel kalkınma fonlarından nüfusu ile orantı kurulduğunda en fazla yararlanan üye ülkeler arasında yer almaktaydı. Aynı durum, bölgeler arası farklılıkların kapatılması için bölgesel kalkınma fonların arttırılarak yapısal fonlara dönüştürülmesinden sonra da devam etmiştir. Ama İtalyan bölgelerin fonlardan aktif olarak faydalanmalarına rağmen, 1980’lere kadar Anayasa Mahkemesinin uluslararası faaliyetleri şekillendiren içtihatlarının da katkısıyla (Loughlin, 2001: 224) merkezi yönetim bu süreçlerde bölgesel yönetimlerin hareket alanlarını mümkün olduğu kadar daraltarak bu süreçlerin kendi inisiyatifi doğrultusunda şekillenmesi için gayret etmiş ve önemli derecede başarılı olmuştur. Bölgesel yönetimler ise merkezi yönetimin kendilerinin AB ile doğrudan temas kurmalarını engellemekten vazgeçmesini ve AB ile temasların

hükümetin nüfuzundan kurtularak, süreçte bölgesel yönetimlerin de etkin olmasının gerekliliğini sürekli gündemde tutuyorlardı ki çabaların sonucunda hükümet ile bölgesel yönetimler arasında karşılıklı rıza üzerine kurulu işbirliği mekanizması oluşmuştur ama hala yetkiler hükümetin uhdesinde bulunduğu için, bölgesel yönetimler bu durumun devamı konusunda kuşku taşımaktadırlar.

Yapısal fonların ortaklık ilkesi gereğince bölgesel yönetimlerin fon süreçlerine dahil olmasıyla, bölgesel yönetimler merkezi yönetimin engellemelerine rağmen AB süreçlerinde gittikçe artan roller üstlenmeye başlamışlardır. Zaten İtalyan merkezi yönetimi AB fonlarından faydalanmak için proje sunma konusunda etkileyici performans sergileyememiştir, 1989 yılında merkezi yönetim 1. kategorideki bölgelerin farklı ihtiyaç ve kapasitelerini göz önünde bulunduran birkaç proje yerine bütün bölgeleri kapsayan tek proje sunmuştur. Bu durum bölgesel yönetimlerin, merkezi yönetimin karmaşık ve çok boyutlu bölgesel ihtiyaçlarının kavramakta yetersiz kalacağı yönündeki tezini doğrular nitelikteydi. Buna ilaveten 1989 yılı AB komisyon raporunda, İtalya'daki mevcut durumda merkezi yönetimin sürecin verimliliğini engellediğini ve AK'nun İtalyan bölgesel yönetimleri ile doğrudan temas etmesinin gerekliliğini vurgulaması, hükümeti kendisinin süreçte dışlanacağı konusunda tedirgin etmiştir. Ancak hükümet zamanla bu yönde adımlar atması gerektiğinin farkına vararak, bölgesel yönetimler üzerindeki sınırlamaları gevşetmeye başlamış ve bölgesel yönetimlerin de müdahil olduğu AB İşleri Koordinasyon Kurulu'nu kurmuştur (Desideri, 2003: 79).

Yapısal fonların birincil amacı AB bölgeleri arasındaki dengesizliklerin kapatılması olduğundan, bu fonlardan öncelikle az gelişmiş bölgelerin faydalanması gerekmektedir. Fakat amaçlananın aksine daha geniş kapasiteye ve daha ehil personele sahip olduğu için ilk dönemlerde yoğunlukla gelişmiş bölgeler faydalanmıştır bu fonlardan. Fransa örneğinde olduğu gibi İtalya' da da durum bu minvalde olmuş ve yapısal fonlardan ilk dönemlerde az gelişmiş güney bölgelerden çok, zengin kuzey bölgeler önemli oranda faydalanmıştır. Güney bölgeler ise hala AB fonlarından faydalanmaktan çok merkezden tahsis edilen mali kaynaklara olan bağılılığı devam etmektedir.

3.4. Almanya

3.4.1. II. Dünya Savaşı Öncesinde Alman İdari Yapısı

Almanya, Fransız Devrimi gerçekleştiği zaman sınırları içerisinde yarı bağımsız ve bağımsız prenslikleri barındıran ve Gianfranco Poggi'nin deyiimiyle modern devlet öncesi aşamalardan olan standestaat dönemini yaşamaktaydı. Fakat değişen şartlar sonucunda, devletin sadece merkezdeki devlet olarak kalamadığı ve merkezi devlet olarak ülkenin bütününde posta ve yol gibi hizmetleri sunması gerekliliği, devletin merkezileşmesini gerektiriyordu. Buna ilaveten Fransız Devrimi ile merkeziyetçi yönetim Avrupa'da önu alınamaz derecede güçlü bir akım doğurmuştu ve bu akımdan etkilenmemek mümkün değildi. Hemen her Avrupa ülkesi bu akımdan belli bir oranda etkilenmiştir ve Almanya belki de en az etkilenen ülke olmuştur. çünkü Alman prensliklerinin farklı yönetim gelenekleri vardı ki bu geleneklerin merkeziyetçi tek çatı altında toplanması çok zor olduğu gibi bu prensliklerden her hangi biri İtalya örneğinde olduğu gibi diğer birimleri kendine bağlayacak kadar güçlü değildi (Zariski,1983:4).

Almanya'da Fransız Devrimi öncesinde bile Paris, Roma, Londra gibi bütün ülke için ekonomik ve kültürel değerler üreten bir merkezden bahsedilmesi mümkün değildi, çünkü 19 yüzyıla kadar bugünkü Almanya sınırları içerisinde kültürel ve ekonomik değerler üreten ve kendi hinterlandını etkileyen pek çok merkez söz konusuydu. Mevcut merkezlerin aynı çatı altında toplanması Bismarck'ın yoğun çabaları sonucunda 1871'de Zollverein (gümrük birliği) ile vücuda gelmiştir ki bu diğer pek çok Avrupa ülkesinden farklı olarak merkeziyetçi devlet olarak şekillenmekten çok, içinde farklılıkları barındıran esnek yapılu bir bütünlük olarak şekillenmişti. Bu model içinde kendi siyasi, idari ve ekonomik yapıları olan otonom landerlar etkinliğini koruyordu ki 1871 Alman Birliğinde geçerli olan merkeziyetçi temayüllerde barındıran federal bir modeldi ve bu anlayış çerçevesinde ülke 25 Lander' a ayrılmıştı (Reissert & Schaefer, 1985: 104)

1918'de Weimer Cumhuriyeti'nin ilanından bir yıl sonra kabul edilen anayasa idari yapılarda ciddi değişiklikler getirmemiştir, sadece daha önce sayıları 25 olan Lander sayısı Weimar döneminde 18'e indirilmiştir. Lander yönetimleri başta vergi toplama alanı olmak üzere sahip oldukları geniş yetkilerinin bir kısmını federal yönetime devretmesine (Benz, 1999: 58) rağmen önemli yetkiler kullanmaya devam etmiştir.

Ayrıca anayasanın 127. maddesi bu yetkilerin kullanılması sürecinde federal yönetimin mali ve idari baskılar yoluyla Lander yönetimlerinin yönlendirilemeyeceği yönünde teminat veriyordu. Fakat 1929- 1933 yılları arasında yaşanan ekonomik bunalım döneminde Lander yönetimleri maddi yetersizlikler sebebiyle kendilerine ait yetkileri kullanamayacak hatta bazı temel hizmetleri sunamayacak duruma düşmüşlerdi. Lander yönetimlerinin bu zaafiyeti daha sonra aşırı merkeziyetçi unsurları içinde barındıran Nazi yönetiminin yükselişini kolaylaştırmıştır (Voight, 1989: 100).

1933-1945 yılları arasında yaşanan idari tecrübe bu döneme kadar olan bütün temayüllerin dışında ve Alman yönetim geleneği içine yerleştirilmesi oldukça zor aşırı merkeziyetçi bir dönemdi ve bu istisnai dönemin yaşanmasında ekonomik zorlukların önemli etkisi olmuştur. Lander yönetimlerinin temel hizmetleri bile sunmakta zorlandığı bu dönemde Nazi yönetiminin merkezi koordinasyon ilkesini uygulamaya geçirmesinin hemen hiç direniş görmeden kabul edilmesi anlaşılabilir. 1935 de ilan edilen yasayla Alman yönetim tarihinde ilk kez bütün ülke için geçerli yerel yönetim yapıları oluşturulmuş ve II. Dünya Savaşı sonuna kadar uygulanmaya devam etmiştir. (Gunlicks, 1984: 334).

3.4.2. 1949 Anayasasında Alman İdari Yapısı

Alman idari geleneğinin oldukça derin kökleri olmasına rağmen günümüz Almanya yönetim yapısı ana hatlarıyla II. Dünya Savaşı sonrasında şekillenmiştir. 1949'da federal yapı şekillendirildiğinde Nazi dönemi öncesindeki federal yapıların canlandırılması kadar federal sınırlar içinde yasal ve ekonomik eşitlik temelinde vatandaşların denk hayat şartlarına sahip olması amaçlanıyordu ki bu amaçlar doğrultusunda şekillenen model iki egemenlik kompartmanının olduğu Amerikan federalizmden çok kadar egemenliğin ortak olarak kullanıldığı İsviçre federalizmine yakın özellikler taşıyordu (Jeffery & Yates, 1993: 58). Anayasanın 72. ve 106. maddeleri bütün ülkeyi bağlayan temel yasal ve ekonomik mekanizmalardan bahsederken 50. madde federe yönetimlerin yasama, yürütme ve yargı alanındaki özgün yetkileri üzerinde yoğunlaşmıştır (Gerstenlauer, 2003: 191). Hem ülkedeki demokrasi taraftarları hem de müttefikler Almanya'nın yayılmacı temayüllerinin Nazi dönemindeki merkeziyetçi mekanizmalar tarafından beslendiğine inandıkları için bu yöndeki her hangi bir adımdan tedirginlik duyuyor ve federal yönetim yapılarının

yürürlükte olduğu bir sistemi Avrupa devletler sisteminin bir parçası olan Almanya'nın demokratik yapısının teminatı olarak algılıyorlardı (Bache & George, 2001: 149).

II. Dünya Savaşı sonrasında Almanya'nın girdiği yol Avrupa genel temayülünün dışındaydı. II. Dünya Savaşı belki insan kaybı açısından değil ama maddi zarar bakımından Avrupa'nın şahit olduğu en büyük yıkımdı ve bu ekonomik felaketten ancak merkezi planlama ve merkezden sağlanan teşviklerle çıkılabilirdi ki bu önerme Almanya için de doğrudu, ama Almanya bu doğrunun gereklerini yapmakta diğer ülkeler gibi tamamen serbest değildi. Başka bir deyimle savaş sonrası dönemde ekonomik olarak merkezi planlama kaçınılmazdı ki bunun üniter yapılarla gerçekleştirilmesi daha muhtemeldi ancak Almanya'nın üniter yapılarla mücehhez olması içeride ve diğer Avrupa ülkelerinde kabul görmüyordu ki Alman idari yapısı işte bu çelişen iki gereklilik üzerine inşa edilmiştir denilebilir.

1949 anayasası ile inşa edilen Alman idari yapısı federal temeller üzerine inşa edilmişti ve demokratik unsurların devamlılığı için federal ve federe yönetimler arasında yetkilerin ayrımı vazgeçilmez ilke olarak telakki edildiği için aralarındaki ilişki bir çeşit ortaklık ilişkisini çağrıştırıyordu (Voight, 1989: 100). Kademeler arası yetki paylaşımı uygulama süreçleri ekseninden çok karar verme süreçleri ekseninde yapılmıştır yani mali, idari ve yasama karar verme süreçlerinin her birinde kademelerden biri birincil konumdadır. Mesela yasama konusunda yetkilerin çok önemli bir kısmı federal yönetimin yetki alanındadır ki bu alan genellikle federe yönetimlerin tek başlarına karar veremeyecekleri dışişleri, milli savunma ve vatandaşlık hakları gibi makro başlıkları içermektedir. Ayrıca federal yönetim yasal ve ekonomik birlik ilkesi zemininde vergilerin belirlenmesi ve Landerlar arasında paylaşılması süreçlerinde de etkin roller üstlenmektedir. Makro çerçeve içinde yürütülmesi gereken faaliyetlerden eğitim federe yönetimlerin yetki alanındadır. Almanya'da federal ve federe yönetimler arasındaki ilişkiler karmaşık ağlar içerisinde yürütülmektedir mesela yasama süreçlerinde federal yönetimin etkili olduğu kabul edilir ama bu süreçlerde Bundestag'ın yanı sıra Lander temsilcilerinden oluşan Bundesrat'ın da önemli bir etkinliği vardır (Benz,1999: 58). 8 eyalet ve 3 şehirden oluşan 11 Landerın büyüklüğüne göre üç, dört ve ya beş temsilcisi vardır ve bu temsilciler doğrudan seçim ile değil de Lander yönetimi tarafından belirlenmektedir. Federe yönetimlerin mali ve idari yetkilerini etkileyen herhangi bir

anayasal değişiklik Federal Meclis (Bundestag)' den sonra Federe Mecliste (Bundesrat)' de oy çokluğu ile kabul edilmesi gerekmektedir (Reisert & Schaefer, 1985: 104).

Hizmetlerin sunumu genellikle II. Dünya Savaşının zor şartlarında halka gerekli hizmetleri sunarak kendilerine olan güvenlerini artıran landerların yetki alanları içinde olmasına rağmen gümrükler, posta hizmetleri, demiryolları, su işleri ve sosyal güvenlik hizmetlerinin önemli bir kısmı federal yönetimin uhdesindedir ve federal kurumlar tarafından yürütülmektedir ama bunların dışındaki hizmet alanlarının hemen hiç birinde federal kurumlar mevcut değildir. Yetki alanlarını korumak konusunda oldukça hassas davranan Lander yönetimleri ile federal yönetim arasında bağımlılık ilişkisinin oluşmasından kaçınmak için federe yönetimlere sundukları hizmetler için kaynak temin etme yetkileri de verilmiştir (Gunlicks, 1984: 335). Landerların yetki alanları içinde harcamalar bakımından en belirgin olanı eğitimidir, üniversiteler dışındaki diğer eğitim kurumlarının inşaa ve bakımı yerel yönetimler tarafından yapılmasına rağmen üniversitelerin inşaa ve bakımı da dahil her türlü işlemini landerlar tarafından yürütülmektedir. Almanya'da iç güvenlik hizmetleri de federe yönetimler tarafından sunulmaktadır (Bache & George, 2001: 50).

Bölgesel yönetimlere ilaveten Almanya'da yerel yönetimler de oldukça güçlüdür ve İspanya'da bölgesel yönetimlerin yürütmek konusunda çok istekli olduğu ve halkın yaygın olarak faydalandığı sağlık hizmetleri Almanya'da yerel yönetim kademesi tarafından verilmektedir. Ayrıca üniversite dışındaki eğitim kurumlarının yapım ve bakım faaliyetleri de bu kademeye aittir. Alman idari sisteminde yetki paylaşımı sözkonusu olduğunda bölgesel yönetimler ile yerel yönetimler arasında çok net sınırlardan bahsetmek kolay değildir çünkü kültürel faaliyetler gibi tamamen yerel meclislerin kararları doğrultusunda yürütülen faaliyetler dışında yerel yönetimlerin yetkileri ve yapıları Lander yönetimi tarafından belirlenmektedir. Almanya'da kamu harcamalarının yarısından fazlasının yerel ve bölgesel yönetimler tarafından yapıldığı göz önünde bulundurulduğunda federal yönetime karşı mali konumlarının sağlamlığı kolayca fark edilebilir (Voight, 1989: 103).

1949'daki geçici düzenlemeler itibariyle federal ve federe yönetimlerin gelirlerinin % 80 gibi yüksek bir oranı vergilerden karşılanıyordu ki 1956'da yapılan düzenlemeler ile satış ve istihsal vergilerine ilaveten tütün, petrol ve alkol gibi tekel ürünleri olarak

kabul edilen ve vergilerin önemli bir kısmını oluşturan vergilerin federal yönetim tarafından toplanması kabul edilirken, mülkiyet ve otomobil vergilerinin Lander yönetimlerine ait olması üzerinde anlaşılmıştır (Reissert & Schaefer, 1985: 108). Bunların dışında federal ve Lander yönetimlerinin aralarında belli oranlar dahilinde paylaşacakları vergi türleri de vardı ki kişisel gelir vergisi bu grup içinde anılabilir. Bu kadar farklı kategorilere rağmen refah devleti politikalarının da artan etkisiyle bütün federal vergiler ve pek çok federe verginin standart hizmetler bağlamında eşit oranlarda olması için ciddi gayret sarf edilmiştir (Benz,1999: 59).

1956'da yapılan vergi düzenlemeleri 1969'a kadar devam etmiştir ki bu yıllar Avrupa'da refah devleti uygulamalarının en hararetli yıllarıydı ve federal yapısının engel olmasına rağmen Almanya bu uygulamalar konusunda oldukça istekliydi. Ancak ticaret vergisi federal kademelerin dışındaki kademeler tarafından toplanıyordu ve bu durum orta dönemde sanayileşmiş ve sanayileşmemiş bölgeler arasında refah devleti çerçevesi içine yerleştiremeyecek büyük gelir farkları oluşturuyordu. Bu durumun üstesinden gelmek için yapılan düzenlemelerle kademeler arasında vergi paylaşımı, daha dengeli bir durum sağlayacak yeni bir mekanizma içinde yürütülmeye başlandı. Federal yönetim vergilerinin en büyük kalemini oluşturan katma değer vergisi ile diğer kademelerin en ciddi vergi kaynağı olan ticari vergilerin belli oranlarda kademeler arasında paylaşılması yeni düzenlemenin en somut örneği olarak gündeme gelmiştir. Bu dönemde gittikçe artan ortak faaliyetlerin yürütülmesi için federal meclis Bundesrat'ın 11 ve Lander yönetim temsilcilerinden oluşan Bundestag'ın her bir Lander'in 1 olmak üzere toplam 11 oyu vardı ve kararlar ancak 17 oyu ile alınabilirdi ki bu federal ve federe yönetimler arasında uzlaşmayı gerekli kılıyordu (Anderson, 1995: 30).

3.4.3 Refah Devleti Uygulamalarının Federal Yapılar Üzerindeki Etkisi

II. Dünya Savaşı sonrasında Almanya ekonomik anlamda çok büyük zarar görmüştü ve yıkımın telafisi için merkezi planlama ve Landerlar arasında sıkı işbirliği kaçınılmazdı. Diğer taraftan ise rekabetçi federalizm üzerine kurulu idari bir yapı Almanya'da demokrasinin teminatı olarak görülüyordu. Yani Almanya'nın ekonomik ve siyasi ihtiyaçları farklı yönlerdeydi ve bu yanı sıra diğer pek çok Avrupa ülkesinden ayrılıyordu. 1949 Anayasasında federal ve federe yönetimlerin yetki alanları oldukça kalın hatlarla ayrılmıştı ve her kademe kendi yetki alanındaki hizmetlerin maliyetini

karşılacak kaynakları birbirlerinden ayrı olarak temin edeceklerdi. Buna ilaveten Anayasaya göre yasama federal yönetimin yetki alanı içinde kabul edilmesine rağmen, federe yönetimler yasaları federal yönetimin müdahalesine maruz kalmadan uygulama teminatına sahip oldukları gibi idari ve mali faaliyetlerin pek çoğu tamamen federe yönetimlerin yetki alanı içinde kabul edilmişti.

Anayasanın en belirgin önceliklerinden biri federal yönetimin Landerlar üzerindeki nüfuzunun kesin çizgilerle sınırlandırılmasına yönelikti ama hem savaş sonrası ekonomik şartlar hem de Avrupa çapındaki uzak durulması mümkün olmayan refah devleti dalgası Anayasada belirlenen bu çizgileri anlamsızlaştırdı. Özellikle ucuz konut, alt yapı, yol, köprü ve üniversite inşaları için başta fakir Landerlar olmak üzere federe yönetimlerin kaynakları yeterli değildi ve bu yatırımları gerçekleştirmek için federal kaynaklardan faydalanmak zorundaydı. Bu zorunluluk sonucu federal yönetimden alınan mali yardımlar zamanla Landerları Bonn'a yarı merkezîyetçi bir yapıdaki gibi bağlı hale getirdi. Federal kaynakların Landerlar tarafından kullanılması sürecinde yasal olarak federal yönetime kılavuzluk rolü verilmişti ama uygulamalar ilerledikçe bu kılavuzluk denetime dönüşerek federe yönetimler üzerinde önemli yönlendirme kapasitesine dönüştü ki bu durumu açıklamak için 'işbirliği eksenli federalizm' kavramı kullanılmaya başlandı.

Federal yönetimin yönlendirici yetkilerinin arttığı işbirliği eksenli federalizm anlayışını besleyen en önemli kaynak, bütün vatandaşlara işsizlik, hastalık, yaşlılık teminatları yanı sıra eğitim ve sağlık gibi temel sosyal hizmetlerin devlet tarafından standart olarak sunulmasını içeren refah devleti yaklaşımı olmuştur. Bu yaklaşımın gereği olarak başta eğitim, sağlık ve sosyal güvenlik olmak üzere önemli temel hizmetler devlet tarafından bütün vatandaşlara ülkenin neresinde ikamet ederse etsin ücretsiz olarak sağlanmaktaydı (Jeffery, 2006: 67). Refah devleti anlayışı gereği sunulan hizmetlerin en büyük özelliği standart olarak bütün ülkede sunulmasıdır, oysa hem farklılığın bir değer olarak benimsendiği hem de mali kaynakları arasında derin farklılıklar olan Almanya'da büyük ölçekli refah programlarının uygulanması hiçte kolay değildi. Ayrıca hizmetlerin karar verme ve sunum süreçlerinden birden çok veto yetkisi kullanabilecek aktör vardı ve dolayısıyla bu süreci yavaşlatan ve zorlaştıran bir noktaydı ki bunun farkında olduğu

için federe yönetimler belli yetkilerini federal yönetim yönlendirmesinde kullanmakta bir sakınca görmediler.

Almanya örneğinde de olduğu gibi Federal yönetimlerin refah hizmetleri sunma süreçlerinde genellikle ilk karşılaştıkları problem, federe yönetimler arasındaki hizmet kalitesine de yansıyan, mali kaynaklara ulaşma kapasitesi arasındaki farklılıklar olmuştur. Bu farklılıkların kapatılması veya en azından benzer hizmetlerin sunulabileceği bir seviyeye çekilmesi gerekliydi, çünkü federe yönetimler arasında aşırı gelir farkları sosyal dayanışmayı aşındırdığı gibi (Saunders, 1995: 75) refah hizmetlerinin sunumunu da zorlaştırabilir. Bu yüzden zengin bölgelerden fakir bölgelere kaynak aktarımı gerekmektedir ki bu rolü üstlenebilecek birim doğal olarak federal yönetimdir (Oates, 1968: 45; Harriss, 1961: 129-130). Federal yönetimin bu rolü üstlenerek federe yönetimler arasındaki organizasyonları sağlayan aktör konumuna gelmesiyle doğal olarak nüfuzu artacaktır ki bu merkezler arası ilişkide yeni bir boyutun eklenmesini gerektirmektedir ve işbirliği dönemine işaret etmektedir (Inman & Rubinfeld, 1997: 43). Bu dönemde federal yönetim daha güçlü mali kaynaklara sahip olduğu için bunları kullanarak federe yönetimleri etkisi altına alabilir. Federal yönetim mali gücünü kullanarak şartlı teşvikler yoluyla federe yönetimleri kolayca yönlendirebildiği bu durum *Zorlayıcı federalizm* olarak adlandırılmakta ve uzun dönemde federal ve federe yönetimler arasında bağıllık hatta hiyerarşi ilişkisi doğurabilir (Kincaid 1990: 139-152). Oysa işbirliği genel durum değil istisnai durum olmalıdır ve zorlayıcılık üzerine değil gönüllülük üstüne inşa edilmelidir yani işbirliğine sadece federe yönetimlerin talep ettiği durumlarda girilmelidir. Ama herşeye rağmen yönetimler arası işbirliklerinin bağıllık ilişkisi ile sonuçlanmasından endişelenen bazı federaller ya işbirliğinin sınırlarının çok kesin çizgilerle çizilmesini ya da işbirliğinden kaçınılmasını önermektedirler. Çünkü sınırların kesin çizilmediği durumlarda işbirliği Almanya örneğinde olduğu gibi merkezileşme temayülüne dönüşmektedir.

Refah devleti hizmetlerinin farklılıkları aşındırarak homojen bir yapı oluşturduğu federal devletler tarafından fark edilmişti ki bu kanaat standart formatlarda sunulan refah hizmetlerinin federal yönetimlerde standartlaşma ve merkezileşme temayüllerini beslediği federal ülkeler arasında yapılan karşılaştırmalı bir çalışmada belirgin olarak ortaya çıkmıştı (Banting,2006: 48). Federal devletlerde, federal ve federe yönetimlerin

yetkileri gayet net olarak ayrılmıştır ve federal yönetimin federe yönetimlerin yetki alanına nüfuz etmesini engelleyecek duvarlar inşa edilmiştir, fakat refah hizmetlerinin sunulabilmesi için federe yönetimlerin belli yetkilerinden federal yönetim lehine feragat etmeleri ve bu duvarların kaldırılması gerekiyordu (Obinger, 1998: 246: Sturm, 2006: 144) ki Almanya da 1949- 1969 yılları arasında fiili olarak yaşanan buydu. Özellikle Saarland, Aşağı Saksonya ve Schleswig- Holstein gibi fakir landerler savaş sonrasında gerekli yatırımlar yapacak ekonomik yeterlilikten uzaktı ve federal yardımlar almak için oldukça istekliydiler. Fakir bölgelerin kendi gelirleriyle savaş sonrası yeniden yapılanma faaliyetlerini yürütmeleri mümkün olmadığı için mali kaynaklara açık şekilde ihtiyaç duymaktaydılar. Dolayısıyla federal yönetimin bu yöndeki önerilerini tereddütsüz kabul ettiler. Federal yardımların alınmasında sadece fakir bölgeler değil zengin landerlarında ciddi itirazları yoktu, çünkü bütün Avrupa ülkelerini etkisi altına alan refah devleti anlayışı gereği Alman landerları arasındaki gelir farkları kolay kabul edilecek gibi değildi. Mesela Schleswig-Holstein'in kişi başına düşen geliri 16.000 Mark'ın altındayken Hamburg'ta bu rakam 31.000 Mark'ın üzerindedi (Reissert & Schaefer, 1985: 110). Federal yönetimin kaynak aktarımı olmadan bazı landerlarda refah devleti gereği olan hizmetlerin sunulması imkansız denecek kadar zordu ve bu durum federal yönetimin lander yönetimlerine müdahalesi için oldukça meşru bir zemin sunuyordu. Bu yeni durum kendini en belirgin olarak zaten hiçbir zaman tam olarak uygulanamayan kesin çizgilerle ayrılmış kademeler arası yetki alanlarının ayrımının aşılması boyutunda göstermiştir (Adelberger, 2001: 61).

Ayrıca federal yönetimlerde anayasanın hazırlık aşamasında mevcut olmayan çevre ve enerji alanındaki hizmetler gibi tanımlanmamış yeni görev alanlarının ortaya çıkışı da, kademelerarası işbirliğini gerektiren dolayısıyla kademelerin yetki alanlarının iç içe geçmesini gerektiren başka bir unsur olmuştur (Watts,2006: 206). Federal ve federe yönetimler kurucu iradeyi oluşturmaktadır, dolayısıyla varoluşları gereği belli farklılıkları temsil etmektedirler ve konum itibarıyla denktirler. Yani federal yönetimin bir yandan federe yönetimlerin serbestilerine ihtimam göstermesi gerekirken diğer yandan federe yönetimlerin çok fazla etkisinde kalmadan kendi serbestisini koruması gerekmektedir (Simeon, 2006: 40).

Federal yönetimin refah devleti uygulamaları çerçevesinde lander yönetimlerine aktardığı fonlar yoluyla nüfuzunu arttırmasından tedirgin olan landerlar vardı ve sürecin kesintiye uğraması bir landerin Anayasa Mahkemesine federal yönetimin aktardığı kaynaklar karşılığında federe yönetimleri yönlendirmesinin Anayasaya aykırı olduğu yönünde açtığı davada Anayasa Mahkemesinin federal yönetimin lander yönetimlerine müdahalelerinin yasalara aykırı olduğu yönünde karar vermesiyle başladı. Bu gelişmeler sonucunda 1969'da Anayasa'da değişiklik yapılarak federal yönetimin Landerlara hangi şartlarda kaynak aktarımı yapacağıın çerçevesi çizildi ki bu kademeler arasındaki sınırların belirlenmesi ve Landerları federal yönetimin gereksiz nüfuzundan koruması açısından önemli bir adım olarak kabul edilebilir (Voight, 1989: 101).

Federal ve federe yönetimlerin yetki sınırları teoride net olarak ayrılmış olmasına rağmen özellikle refah devleti anlayışı doğrultusundaki uygulamalar sonucunda bu sınırlar bulanıklaşmış ve çoğu zaman federal yönetim konumunu güçlendirme yönünde değişmiştir. Bu noktada ortaya çıkan yapılar birbiriyle rekabet halinde olmaktan daha çok işbirliğini tercih ederler. (Börzel,2005:249). Bu durumun federal çok merkezlilik ilkesini zedeleyecek noktaya varmaması için yönetimler arası ilişki ve işbirliklerinde dikkate alınması gerekli şartlar belirlenmiştir. Yani kademeler arası ilişkilerde federal yapının korunması için 4 şartın karşılanıyor olması gerekmektedir. Bu şartlar 1- demokratik hesap verilebilirliği zorlaştıran yapılardan kaçınılması 2- etkin yönetimin engellenmemesi 3- işbirliğine girişen birimlerin özgünlüklerinin dikkate alınması ve işbirliklerinin hiyerarşik ilişkiler doğurmaması 4- federal yapıya uygun uyum ve istikrar mekanizmalarının çalışması (Watts, 2006: 203).

1969 anayasal düzenlemeleri ile federal yönetimin Landerları yönlendirme etkileri önemli oranda sınırlandırıldığından, Landerlar arasındaki dengesizliklerin giderilmesi için yeni arayışlara giren federal yönetim, anayasanın referandumda onaylanmak şartıyla Landerların sınırlarını yeniden çizme hakkını kullanarak belli fakir bölgelerin zengin bölgelere dahil edilmesi yönündeki fikir federal yönetim içinde güçlü bir şekilde gündeme geldi. Bu önerinin idari ve ekonomik boyutlarının derinliğine araştırılması için 1972 yılında federal yönetim bir Uzmanlar Komisyonu oluşturdu ve Komisyon fakir ve zengin Landerlar'ın birleştirilmesi ve mülki idare sisteminde köklü değişimler öneren

bir rapor sundu. Ama rapor sadece zengin Landerlar tarafından değil başlangıçta fikrin sahibi olan federal yönetim tarafından da soğuk karşılandı. Zengin bölgelerin bu tavrı anlaşılabilirirdi çünkü mali kaynaklarının gelişmişlik seviyelerinin daha alt basamaklarında olan Landerların ekonomik standartlarını yükseltmek için kullanmak istemiyorlardı. 1969 a kadar yaşanan işbirliği faaliyetlerinden kendi nüfuzunu arttırarak faydalanan federal yönetim ise fakir bölgelerin bu yöndeki taleplerinin bu ilişkiyi meşrulaştıran zemini sunduğunun farkındaydı ve eğer fakir bölgeler ile zengin bölgeler birleştirilirse daha az sayıdaki güçlü Lander yönetiminin federal yönetim karşısında blok olarak kendisiyle müzakere etmesinden çekindiği için başlangıçtaki olumlu tavrını değiştirmiştir (Reissert & Schaefer, 1985: 111).

1970'lerdeki petrol krizi ile belirginleşen ekonomik daralmalar ekonomik krizin ülkenin her yanında aynı oranda hissedilmediği ve yönetimler arası mali transferlerin sözkonusu olduğu federal yönetimlerde farklı bölgelerin birbirlerine katkıları sonucunda risklerin paylaşılarak kolayca atlatılabileceğini göstermişti (Persson & Tabelini, 1996: 624). Ayrıca federal ekonomilerde çok aktörün mevcudiyeti başlangıçta hızlı karar alınmasını zorlaştırdığı için olumsuz olarak algılanmasına rağmen (Kincaid, 1995: 41) uzun dönemde çok aktörlü yapının federe yönetimlerin oto kontrollerini güçlendirdiğini ve daha karmaşık durumlar için uzlaşmaya dayalı çözüm üretme kapasitelerini arttırdığının farkına varılmıştır (Saunders, 1995: 74) ki bu Almanya federal yönetimin yetkilerinin daha kalın çizgilerle sınırlandırılmasını talep eden Landerların tezlerine önemli bir dayanak teşkil etmiştir.

1980'lere gelindiğinde ise Almanya'da 1970'lerde beliren rekabetçi federalizm yönündeki talepler daha da güçleniyordu çünkü 1945'lerin savaş sonrası şartların zorunlu kıldığı işbirliği-merkezileşme temayülü üzerine kurulu federalizm yaklaşımı artık anlamını kaybetmeye başlamıştı ve devam etmemesi yönündeki talepler oldukça güçlüydü (Burgess & Gres, 1991: 252). Ekonomik anlamda büyük yatırımlar yapan veya katkıda bulunan devlete ihtiyaç olmadığı gibi refah devleti anlayışı doğrultusundaki hizmetleri sunan devlet mali anlamda artık bu yükü taşıyamaz noktaya varmıştı. Amerika' da refah hizmetleri için 1933' de milli hasılanın % 1'i harcanırken bu rakam 1995' de %15'i geçmişti (Peterson, 2006:106). Bu artış oranları yaklaşık olarak Avrupa ülkeleri içinde geçerliydi ve pek çok devlet bu harcamaları artık

taşınamaz olarak görmeye başlamıştı (Pierson, 2002: 371) ve Almanya’da federal yönetim daha önce nüfuzunu arttırmak için yaptığı kaynak aktarma ve kamu yatırımı faaliyetlerinden gönüllü olarak geri çekilmeye başladı.

Refah devlet doğrultusundaki uygulamaların eleştirisi sadece ekonomik açıdan değil idari açıdan da yapıyordu. Fritz Scharpf’ a göre işbirliğinin Almanya örneğinde olduğu gibi yasal bir gereklilik haline dönüştüğü durumlarda bu *ortak karar tuzağına* dönüşmekte ve birimlerin özerkliğine kısıtlamalar getirerek hızlı kararlar alınmasını engelleyerek yönetimi etkisizleştirmekte ve esnek yönetim anlayışını zayıflatmaktaydı. (Scharpf, 1988: 239). Oysa federal ekonomik çok merkezlilik anlayışı merkezlerin esnek yapılar üzerine inşa edilmesini öngörüyordu yani katı işbirliğinden çok hangi ekonomik faaliyet hangi birimde verimli olarak yapılabiliriyorsa o birimde yapılmalıydı ve federal yönetim federe yönetimlerin altından kalkmakta zorlanacağı konularda teşvik edici olmalıydı (Saunders,1995: 73). Bu anlayış savaş sonrasında ekonomik şartları ve refah devleti anlayışı doğrultusunda aşınmıştı ve 1980’lerin şartları yeniden rekabete dayalı federalizm ekolünü güçlendiriyordu. Bu gerçeklik Almanya’da yönetim üzerine 2000 yılında hazırlanan Bertelsman Komisyonunun raporunda savaş sonrası gelişen işbirliği mekanizmalarının yönetimin etkinliğini zayıflatan yönüne işaret edildikten sonra yönetimde esnekliği engelleyen işbirliği mekanizmalarının yerini rekabet mekanizmalarına bırakmasının önem ve gerekliliğine vurgu yapılmıştır.

3.4.4. Avrupa Bütünleşmesi Süreçlerinde Alman Landerları

Almanya’nın idari yapısı federalizm olmasına rağmen, 1970 lere kadar devam eden federal yönetimin işbirliği temelinde federe yönetimler üzerindeki yönlendirme etkisi Landerların AB ile olan ilişkilerine de yansımıştır ve bu temayül içerisindeki değişimlere rağmen AB düzleminde Maastricht anlaşmasına kadar devam etmiştir. Şöyle ki Maastricht Anlaşmasına kadar Avrupa Konseyi’ne Lander yönetimlerinin ve ya Bundesrat’ın hiçbir şekilde müdahil olması söz konusu değildi ve Almanya’nın AB düzlemindeki tek temsilcisi federal yönetimdi ki federal yönetimin bu nüfuzundan dolayı Abromeit Almanya’da geçerli olan modelin yarı federalizm olduğunun iddia etmiştir (Jeffery & Yates, 1993: 59). Bu durum Lander yönetimlerinin yetki ihlaline sebep oluyordu çünkü Landerlar’ın yetki alanlarındaki belli faaliyetler AB yetkisine geçtikten sonra bunların takip ve müzakereleri federal yönetim tarafından yapılmaktaydı

ki bu federe yönetimlerin yetkilerinin takibinin AB yoluyla federal yönetime geçmesinden başka bir şey değildi. Landerlar'ın kabul etmeyerek itirazlarını sürekli AB gündemine taşıdıkları kendilerine ait olan fakat AB veya federal yönetimin etkin olmaya başladığı bu yetki alanları içinde özellikle mesleki eğitim, başta liman işletmeciliği olmak üzere ulaşım politikaları ve çevre koruma faaliyetleri sayılabilir. Bunların dışında bölgesel yapılandırma fonları da federal yönetim üzerinden yürütülüyordu ki federe yönetimlerin AB ile müzakerelerinde en somut başlığı oluşturan bu konu zamanla sadece Landerlar için değil AK içinde önemli bir konu haline dönüşmüştür (Gerstenlauer, 2003: 192).

Alman yönetim modeli içinde federe yönetimler sadece uygulama aşamasında değil, ikili meclis federal meclis (Bundestag) ve federe meclis (Bundesrat) yapısı sayesinde Bundesrat aracılığıyla karar alma süreçlerinde de etkin roller üstlenmekteydi (Gunlicks, 1984:336) ancak AB süreçlerinde karar verme mekanizmalarının dışında bırakılarak sadece uygulama süreçlerinde roller üstlenmeye başlamıştır. Federe yönetimler bu durumu sürekli olarak AB gündemine getirmiştir ve 1987'de bu itirazların haklılığı kabul edilerek AB dahilindeki konularını güçlendirilen yasal düzenlemeler yapılmıştır.

3.4.4.1. Tek Avrupa Senedi Öncesinde AB'de Alman Bölgesel Yönetimlerinin Rollerini

Alman federe yönetimleri AB'nin federal ve federe yönetimler arasındaki ayrımının kendi aleyhlerinde olduğunu fark etmekte gecikmediler ve Bundesrat daha Roma Anlaşması esnasında Bundesrat'ın da AP' na temsilci gönderebilme hakkı talep ettiler. Fakat 1979'a kadar bu yönde herhangi bir adım atılmadı ve Lander yönetimlerinin Kuzey Rhine-Westphalia örneğinde olduğu gibi özellikle ekonomik yetkileri büyük veya küçük ama kesinlikle belli oranlarda azaldı (Jochimsen, 1993: 85). Bu dönemde federal yönetim AB ile yaptığı görüşmeler konusunda Bundesrat'ı bilgilendiriyordu ve Bundesrat kendisine iletilen konularda görüşmeler yaparak veya komisyonlar kurup rapor hazırlattıktan sonra oluşturdukları kanaati resmi kanallarla federal yönetime sunuyordu. Fakat federal yönetim doğrudan Landerların teknik donanımları ve tecrübeleri paylaşılmadan hazırlanması mümkün olmayan konular dışında Bundesrat'ın önerilerini dikkate almamayı tercih etmiştir. Oysa Lander yönetimleri özellikle

anayasaya göre kendi yetki alanları içinde kalan konularda AB’de daha etkin roller üstlenmek istiyordu ve bu yönde ilk ciddi adım 1979’da Lander yönetimlerinin AB süreçlerine adil katılımının sağlanması yönünde varılan uzlaşmayla atıldı. Uzlaşmaya göre federe yönetimleri ilgilendiren konularda Alman heyetinde iki Lander temsilcisi bulundurulacaktı (Gerstenlauer, 2003: 193). Başka bir anlatımla Lander yönetimleri Almanya’nın AB müzakere süreçlerinde gittikçe artan oranda roller üstlenmeye başlamışlardır (Bauer, 2006:22).

1979’daki adıma rağmen 1987 öncesi dönemde federe yönetimlerin resmi olmayan kanallarla federal yönetimi etkilemesi daha geçerli bir yöntemdi. Resmi katılım ise genellikle bürokrat seviyesindeki temsilcilerin Almanya’nın AB düzlemindeki faaliyetlerine gözlemci olarak katılması şeklinde yürümekteydi. Bu gözlemciler Avrupa Konseyi toplantılarına konuşma hakkına sahip olmadan katılmalarına rağmen geniş yelpazede AB faaliyetlerine katılımları sonucunda yaptıkları gözlemleri ve edindikleri tecrübelerini Bundesrat’a aktararak Bundesrat’ın AB politikalarını şekillendirmesinde önemli bir roller üstlenmesinde katkıda bulunmuşlardır. Bu gözlemciler AB’nin her türlü dökümanına ulaşabildikleri için bunları Lander yönetimlerine hızlı bir şekilde ulaştırarak AB dahilindeki gelişmelerden haberdar ettikleri gibi sağladıkları destekleyici bilgiler sayesinde Lander yönetimlerinin AB karşısında sağlam ve tutarlı konum almalarına katkıda bulunuyorlardı. 1985 yılında federal ve federe yönetimler arasında gözlemcilerin Alman Daimi Temsilciğine dahil edilmesi konusunda görüşmeler yapılmasına rağmen konu üzerinde uzlaşmaya varılamadı çünkü Landerlar federe gözlemcinin Almanya’nın AB elçisi ile benzer yetkileri paylaşan konum talep ederken federal yönetim elçinin altında bir konum önerdi. Federe yönetimler resmi anlamda istediklerini elde edememiş olmalarına rağmen federe gözlemciler hemen bütün AB faaliyetlerine Brüksel büroları aracılığıyla çok daha etkin olarak iştirak etmeğe başlamışlardır (Gerstenlauer, 2003: 194).

1980’lerde federal yönetimin nüfuz alanını genişleten refah devleti uygulamalarından vazgeçilmesiyle Lander yönetimlerinin konumlarının güçlenmesi yönünde önemli bir engel kalkmış oluyordu ve buna AB dahilinde Tek Avrupa Şartı gibi gelişmeler de eklenince Lander yönetimlerinin konumlarının güçlenmesi kaçınılmaz bir hal alıyordu ki bu yöndeki somut ilerleme Ekim 1987 Munich’de yapılan Lander başkanları

toplantısında kaydedildi. Bu toplantıda Lander yönetimleri öncelikle Tek Avrupa idealine desteklerini beyan etmişlerdir çünkü Tek Avrupa ile toplulukların kültürel farklılıklarını korudukları ve hizmetler vatandaşlara en yakın yönetim birimleri tarafından sunulduğu bir Avrupa amaçlanmaktadır ki bu Lander yönetimlerinin taleplerine oldukça yakındır. AB ile sınırlı bile olsa doğrudan temas federe yönetimlerin federal yönetimden taleplerini daha çabuk elde etmesini kolaylaştırarak yetki alanlarını federal yönetimin nüfuzundan korumasını kolaylaştırabilecekti (Jeffery & Yates, 1993: 61).

3.4.4.2. Tek Avrupa Şartı ve Alman Federe Yönetimleri

Tek Avrupa Şartı'nın onaylanması sürecini Landerlar AB düzlemindeki katılımlarının önündeki engellerin kaldırılması için pazarlık konusu yaptı. Federal ve federe yönetimler arasındaki pazarlıklar yerinden yönetim ilkesinin uygulanması ve AB ile ilgili önemli kararların onaylanmasında Lander yönetimlerinin önerilerinin dikkate alınması üzerinde yoğunlaşıyordu ki bu pazarlıklar Tek Avrupa Şartı'nın onaylanmasını geciktirdi ama yaklaşık bir yıllık müzakerelerin sonunda Lander yönetimlerinin taleplerinin karşılandığı bir uzlaşmaya varıldı. Bu uzlaşmanın gereği olarak AB'nin devraldığı yetkililerin bazıları Lander yönetimlerine ait olmasına rağmen bu konularda müzakereleri federal yönetim yürüttüğü için yetkileri aşınan Lander yönetimleri artık doğrudan Bundesrat aracılığıyla AB'ye katılım sağlayabilecekti (Benz,1999:72). Bu oldukça önemliydi çünkü bu değişiklikle birlikte şimdiye kadar federal yönetime ait bir yetki alanı federe yönetimler ile paylaşılmış olacaktı. Başka bir anlatımla federe yönetimler artık AB süreçlerinin resmi bir katılımcısı konumuna geldi. Bundesrat, AB düzlemindeki faaliyetlere daha etkin katılabilmek ve daha hızlı kararlar alabilmek için federe yönetim bakanlarından müteşekkil bir Komisyon oluşturdu ve Komisyon'un hızlı kararlar almasını sağlamak için önemli kararlarda gereken oybirliği yerine oyçokluğu kuralı kabul edildi.

Varılan uzlaşmanın uygulamaya geçirilmesi için kurumsal idari değişiklikler yapılması gerekiyordu ve bu noktada atılan ilk adım Ekim 1988'de federe gözlemcilerin konumlarındaki düzenlemeler oldu. Daha önce bireysel olarak çalışan federe gözlemcilere artık personel ve bütçe tahsis edildi ve Brüksel'de Alman Daimi Temsilciliğin'de kendisine büro verildi. Ayrıca federe gözlemciler Avrupa Konseyi

hazırlık toplantılarına düzenli olarak katılmaya başladılar ki federal yönetim bu toplantılarla ilgili gerekli bilgileri federe temsilcilerle paylaşmak konusunda oldukça isteksiz davranıyordu (Gerstenlauer, 2003: 202).

3.4.5. İki Almanyanın Birleşmesinin Alman Bölgesel Politikaları Üzerindeki Etkisi

1990'da Doğu Almanya ile Federal Almanya'nın birleşmesi Almanya'da bölgeler arasındaki dengesizliği yeniden gündeme getirdi ki ekonomik gelişmişlik seviyesi oldukça düşük ve mali kaynakları zayıf olan yeni bölgeler (Cordell, 2000: 144) ile Baden-Württemberg ve Kuzey Rhine-Westphalia bölgeleri arasındaki gelir farkı, bölgeler arası dengesizliği Avrupa bütünleşmesi önünde en büyük engel olarak gören AK için kabul edilebilir olmaktan uzaktı ve bu yönde çalışmalar yapılması gerekiyordu. Ama batı Alman Lander yönetimleri federal yönetimin Landerlar arasındaki gelişmişlik farkını ön plana çıkararak etkin roller üstlenmesi çabasından tedirgin oluyordu. Zamanla Lander yönetimlerinin tedirgin olmakta haksız olmadığı açıkça görülmeye başlandı, çünkü federal yönetim AK'nun bölgeler arasındaki dengesizliğin giderilmesi yönündeki amacını önemsiyordu. Ancak bu dengesizliğin ülke içinde şekillendirilmiş politikalar yoluyla giderilebileceğine inanıyordu ki bu federal yönetime federe yönetimler arasında organizasyonları sağlayan aktör olarak önemli roller verilmesi anlamına geliyordu (Gerstenlauer, 2003: 206).

Federal yönetimin doğu Landerların zayıf ekonomik konumlarını öne sürerek bölgeler arası dengesizliklerin giderilmesi sürecinde yapısal fonlar aracılığıyla etkin roller üstlenmek istemesi Lander yönetimleri kadar AK'nu da tedirgin ediyordu çünkü federal yönetimin etkin roller üstlenmesi AB standartlarının uygulanmasını önünde bir engel oluşturuyordu. Dolayısıyla AK yapısal fonların ülke içinde dağıtılması sürecinde hala Alman kriterlerinin geçerli olduğunu öne sürerek bu süreçlerin Alman kriterlerinden artırılarak AB standartları temelinde yürütülmesini talep etti. Federal yönetim başlangıçta bunu kabul etmedi ve bunun üzerine AB yeni doğu Alman bölgelerinin, yapısal fonlardan 1. kategoride faydalanma yönündeki taleplerini (Anderson, 1995: 40) onaylamayı kabul etmediği için fon akışları durduruldu. Hem AB fon kriterleri kendilerine daha geniş bir hareket alanı sağladığı için Alman bölgelerinin fon alım süreçlerinde AB kriterlerini tercih ettiklerini ısrarla beyan etmeleri, hem de federal yönetimin yeni beş doğu Alman bölgesini diğer Alman bölgelerine yakın bir ekonomik

konuma taşmak için sadece ulusal kaynakların yeterli olmadığını fark etmesi ile yeni bir dönem başlamış oldu. Bu dönemde AB ile işbirliği yaparak AB fonlarından faydalanmanın kaçınılmaz olduğu federal yönetim tarafından anlaşılmış oluyordu ki ulusal politikalar esnetilerek AB standartları doğrultusunda değişiklikler yapmaya başladı ki bu düzenlemeler sonucunda federal yönetim kendi kriterlerinden vazgeçerek AB kriterlerini kabul ettiğini açıklamıştır ki bu durum federe yönetimlerin ortaklık ilkesi doğrultusunda dile getirdikleri taleplere yakındı (Thielemann, 2002: 53).

Diğer yandan yeni Doğu Alman bölgelerin katılmasıyla sistemin içindeki sınırlar silikleşmiş ve yeniden çizilmesi için yeni fırsatlar ortaya çıkmıştır. Bunun farkında olan Lander yönetimleri Mart 1991'de Bundesrat'ta Anayasa Reform Komisyonu oluşturarak süreçte etkin olmak istediğini göstermiştir ki daha sonra sunduğu önerilerle süreçte gerçekten etkili olmuştur (Jeffery & Yates, 1993: 60). Lander yönetimleri iki Almanya'nın birleşme sürecinde Bundestag ve Bundesrat'ın birlikte şekillendirdiği Ortak Anayasa Komisyonu ile federal yönetim üzerinde oldukça etkili olmuştur (Benz, 1999: 68). Ayrıca Lander yönetimleri oldukça zayıf olan yeni Landerlara önemli tecrübe aktarımında bulunarak federal yönetim karşısında konumlarını güçlendirmelerinde katkıda bulunmuş ve AB ile daha sıkı ilişkiler konusunda teşvik edici olmuşlardır.

3.4.6. Yapısal Fonlar ve Alman Federe Yönetimleri

Lander yönetimleri AB'den aldıkları fonları kendi bölgesel politikaları doğrultusunda kullanmaya başlamışlardır ki bu zaten var olan bölgesel bilinci daha da güçlendirerek, Alman bölgelerinin AB bölgesel politikalarının şekillendirilmesinde ve diğer bölgelerin yönlendirilmesinde öncü rolü üstlenmesini kolaylaştırmıştır. Özellikle Yapısal fonların dağıtılmasında ortaklık ilkesinin etkinleşmeye başlamasıyla AB fonlarının hükümetler arası bir faaliyet olma özelliği aşınmaya başlamış ve Alman federe yönetimleri AB süreçlerine doğrudan katılımları yoluyla AB ile aralarındaki kanallar çeşitlenmiş ve güçlenmiştir. Ortaklık ilkesinin uygulanmasına yönelik olarak ülke içerisinde de kurumsal değişiklikler yapılması gereklilik haline geldi ki bu noktada atılan ilk adım Federal Ekonomi Bakanlığı'nın Lander yönetimlerinden ilgili bakanlıklar ile düzenli olarak yaptıkları toplantılar olmuştur. Bu toplantılarda, AK'nun öncelikleri göz önünde bulundurularak özellikle ekonomik kalkınma konuları olmak üzere ortak çalışma imkanlarının artırılması sağlanmaya çalışılmıştır.

Özellikle iki Almanya'nın birleşmesinden sonra yeni Landerların ekonomik konumlarının AB fonları olmadan batı Landerları seviyesine çıkarılmasının imkansız denecek kadar zor olduğunun fark edilmesi ile Almanya'nın yapısal fonlara bakışı değişmiştir. AK'nun 1991-1993 yılları için yeni Lander yönetimlerine yönelik 3 milyar euro fon verilmesi yönündeki kararı AB'nin bu süreçteki vazgeçilmez konumunu perçinlemiştir (Anderson, 1995: 39). AK, yapısal fonlar aracılığı ile mali konumları oldukça yetersiz olduğu ve dış yardımlara ihtiyaç duyduğu için federal yönetim karşısındaki konumları oldukça zayıf olan ve federal yönetim ile müzakere etmekte zorlanan yeni Landerlara sadece mali konularda destek olmakla kalmamış, yeni Landerlara teknik konularda da destek sağlayarak batı Lander yönetimleri ile aralarındaki farkın kapatılması sürecinde önemli katkıda bulunmuştur.

Alman federal yönetiminde, AB'nin bu süreçlerdeki etkisini Fransa örneğinde olduğu gibi hemen her noktada kontrol etme eğilimi baskın olmamıştır. Mesela AB üye ülkelerde yapısal fonların AB kriterlerine ne kadar uygun dağıtıldığını ve hangi ilkelerin ihlal edildiği hakkında verilerin toplanması için Yapısal Fonlar Değerlendirme Komiteleri oluşturmuştur ve bu komitenin verilerine göre Almanya'da yapısal fonların dağıtılması sürecinde Lander yönetimleri önemli oranda etkinlik sahibidir. Çünkü Alt Değerlendirme Komiteleri Lander ölçeğinde oluşturulmuş ve ortaklık ilkesinin uygulamalarının şekillendirilmesi süreci Lander yönetimlerine bırakılmıştır. Lander ekonomi bakanının başkanlık ettiği Alt Değerlendirme Komitelerinde çalışma bakanı ve tarım bakanı ve AK temsilcisi bulunmaktadır ayrıca bunlara ilaveten üzerinde çalışılan proje ile ilgili bakanlarda katılmaktadır (Thielemann, 2002: 55).

3.4.7. Maastricht Antlaşması ve Alman Federe Yönetimleri

Maastricht Antlaşması sürecinde Lander yönetimlerinin konumu kayda değer oranda güçlenmiştir ve bir anlamda Alman Landerları kaybettikleri federal özlerine yeniden kavuşmaya başlamışlardır denilebilir (Cordell,2000: 144). Federe Meclis Bundesrat'ın Ağustos 1990' daki Avrupa bütünleşmesi süreçlerinde hükümetler arası görüşmelere iki Lander temsilcisinin katılımı ve müzakerelerde Almanya'nın konumunun Lander yönetimleri ile birlikte kararlaştırılması yönündeki talebine federal yönetim olumlu cevap verdi ve federe yönetimlerin AB süreçlerinin önemli bir katılımcısı olmasının önünü açmış oldu. Bundesrat tarafından belirlenen iki Lander'ın temsilcisi ekonomik ve

siyasi bütünleşme görüşmelerine katılmış ve genellikle federal yönetim ile uyumlu bir çalışma sergilemiştir.

Federe yönetimler AB ile artan işbirliğinin sadece yapısal fonlar zemininde yürütülmesi noktasını aşarak yerinden yönetim gibi yönetim anlayışını derinden etkileyecek konularda işbirliklerine girişmesi Maastricht Antlaşması sürecinde önemli bir ivme kazanmıştır. Almanya'da Maastricht Antlaşması öncesine kadar sıklıkla başvurulmayan ve net bir tanımı üzerinde anlaşılabilen yerinden yönetim Maastricht Antlaşması ile AB müktesabatına girdikten sonra Almanya'da gündemde önemli bir yer edinmiştir. Alman Landerları yerinden yönetim anlayışını eğitim, kültür ve bölgesel ekonomik kalkınmaya yönelik yetkilerin kendilerine verilmesi için sağlam bir zemin olarak görmekteydiler ve AB gündeminde ısrarla savundukları bu ilkenin AB müktesabatına girmesinde önemli pay sahibi olmuşlardır. Yerinden yönetim anlayışı ile Lander yönetimlerinin mali konuları oldukça güçlenmiş ve bu noktadaki beklentileri boşa çıkmamıştır (Jeffery & Yates, 1993: 62).

Maastricht Antlaşması AB'nin bölgesel yönetim politikalarında en ileri noktalardan birini temsil etmektedir, çünkü 1- bölgesel çıkarların temsil edildiği ve bölgesel yönetimlerin AB içinde kurumsal temsiline imkan veren bir Bölgeler Komitesi kuruluş 2- AB içinde hükümetler arası yapıyı temsil eden Avrupa Konseyi toplantılarına bölgesel temsilcilerin katılmasına imkan sağlanmış 3- yerinden yönetim anlayışı Maastricht Antlaşması ile AB müktesabatına girmiştir ki her üç adımın önerisi de Almanya Landerları öncülüğünde müzakereci bölgeler tarafından yapılmış ve AB düzleminde kararlılıkla savunulmuştur. Yani bölgesel yönetimler açısından önemli olan hemen bütün adımlar Alman Lander yönetimleri tarafından önerilmiş ve AK tarafından üzerinde bazı değişiklikler yapıldıktan kabul görmüştür (Bauer, 2006: 24; Benz,1999: 72-73).

Alman bölgesel yönetimleri Maastricht Antlaşması'nın imzalanması sürecinde federal yönetim ile AB dahilindeki yetkilerini genişletmek için müzakereler yürüttüğü için Almanya'nın Maastricht Antlaşmasını resmi olarak imzalaması biraz geç olmuştur. Bu müzakerelerde federe yönetimlerin taleplerinin başında AB ile müzakerelerde Lander yönetimlerinin yetki alanında kalan konuların tek başına Lander temsilcisi tarafından yürütülmesi ve Lander yönetimlerinin AB düzlemindeki haklarının anayasada yer

alması gelmekteydi. Lander yönetimlerinin daha ciddi kurumsal değişiklik isteyen talepleri ise kendilerine Brüksel’de bireysel olarak ve federal yönetimden bağımsız olarak temsilcilik açmaları yönünde olanıydı ki bu yönde alınacak karar bölgesel yönetimler için yeni bir döneme işaret etmekteydi. Zorlu müzakereler sonunda anayasanın 23. maddesi üzerinde belli değişiklikler yapılması konusunda uzlaşıldı (Gerstenlauer, 2003: 206). Maddenin yeni içeriğine göre daha önce federe yönetimlere ait yetkilerin federal yönetime aktarılması için federal ve federe meclislerde salt çoğunlukla alınması gereken karar artık nitelikli çoğunlukla alınacaktı ve gelecekte federal yönetim, bazı egemenlik haklarını federal meclis tarafından onaylanmak şartıyla federe yönetimlere devredebilecekti. Ayrıca AB ile müzakerelerde federe yönetimlerin yetki alanlarında kalan başlıklar federal yönetimin öncelikleri de göz önünde bulundurulmak şartıyla Federe Meclis tarafından yürütüleceği gibi federal yönetimin yürüteceği müzakerelerde federe yönetimlerin görüşü alınacaktı. Sonuç olarak Maastricht Antlaşması sürecinde Alman Landerları federal yönetim karşısında yetki alanlarını ciddi oranda genişletmiştir (Schmidt, 1999: 28).

Ancak Alman Landerlarının Maastricht Antlaşması ile ortaya çıkan sonuçlardan tamamen memnun oldukları söylenemez çünkü ülke içinde Bundesrat aracılığıyla oldukça etkin olan Lander yönetimleri, AB düzleminde ki doğrudan katılımını Bölgeler Komitesi aracılığıyla yürütüyordu ki AP muadili olarak kabul edilebilecek Bölgeler Komitesi asli kurum değildi ve danışılması zorunlu olan konularda bile tavsiyeleri AK ve AP tarafından dikkate alınmayabilirdi ki bu noktada kapasitesinin AP ile kıyası mümkün değildi. Alman Landerları bir yandan diğer güçlü bölgeler ile birlikte AB düzleminde Bölgeler Komitesi’nin konumunun güçlendirilmesi için mücadele verirken diğer yandan AP’nin konumunun güçlendirilmesi ve Alman temsilci sayısının arttırılarak federe temsilcilerinde dahil edilmesi yönünde AB düzleminde çalışması için federal yönetim ile pazarlıklar yapıyordu.

3.4.8. Alman Lander Yönetimlerin AB’ deki Bölgesel Gelişmelere Katkısı

Bölgeler Avrupası AB dahilinde bölgeselleşme taraftarlarının AB’nin uzun dönemde devletler değil bölgeler ekseninde yeniden şekillenmesini, kısa dönemde ise AP muadili bir Bölgeler Meclisinin kurulması talebi ekseninde şekillenen bir yönetim yaklaşımıdır. Bölgeler Avrupası adlandırmasının yaygınlık kazanması 1989’ da Bavyera’da yapılan

ve Maastricht anlaşması ile başlayan bölgesel yönetimlerin güçlenmesi sürecine katkıda bulunmak amacıyla önerilerin dile getirildiği geniş katılımlı bir konferansa ad olarak verilmesiyle olmuştur (Bullmann, 1996: 4). Bu konferansta, bölgesel yönetimlerin gelecekte AB' de nasıl şekil alacağına yönelik oldukça özgün fikirler dile getirildi ve bu fikirler daha sonra AB gündeminde geniş yankı buldu.

Alman Landerları'nın ön plana çıkardığı ve başta İspanyol bölgeleri olmak üzere müzakereci AB bölgeleri tarafından desteklenen Bölgeler Avrupası somut taleplerine ulaşamamış olsa bile sınır ötesi bölgeler arası işbirliği için yeni imkanlar ve verimli bir platform sunmuştur (Jeffery & Yates, 1993: 69). Almanya'nın en büyük bölgesi olan ve 100 büyük işletmenin 46'sını sınırları içinde bulunduran Kuzey Ren-Westphalia Alman gayri safi milli hasılasının yaklaşık dördte birini tek başına sağlamakta olduğu için ekonomik dinamizm çok yüksektir ve bu üstünlüğün sağladığı imkanlarla sınırötesi bölgeler arası işbirliği konusunda önemli adımlar atmakta (Jochimsen, 1993: 84) ve diğer bölgeleri bu konuda teşvik etmektedir. Bu doğrultuda atılan ilk somut ve önemli adım ise Alman Baden Württemberg'in yoğun çabalarıyla geliştirilen Avrupa'nın Dört Motoru işbirliği örgütü olmuştur.

Almanya'dan Baden Württemberg, Fransa'dan Rhone- Alpes, İtalya'dan Lombardiya ve İspanya'dan Katalonya bölgelerinin bir araya gelerek oluşturdukları Avrupa'nın Dört Motoru işbirliği örgütünde bölgeler sınırdaş bölgeler olmamaları açısından önemli bir noktaya işaret ediyorlardı. Çünkü bu örgüte kadar oluşturulan sınır ötesi işbirliği örgütleri ortak sınırları olan ve karşılaştıkları benzer problemlere ortak çözümler üretmek amacıyla kurulmuşlardı. Oysa Dört Motor örgütü benzer problemlerden ziyade geleceğe dair benzer amaçlar etrafında toplanan bölgelerden oluşmuştu ki bu özelliğinden dolayı bölgeler Avrupası yaklaşımına dayanak teşkil etmiştir (Borras, 1993: 167). Avrupa'nın Dört Motoru oluşumu bölgesel yönetimler doğrultusunda daha ileri teoriler için ilham kaynağı olmasına rağmen, asıl katkısı bölgesel ölçekli ekonomik kalkınma konusunda olmuştur. AK'nun başarılı örnek olarak desteklediği Avrupa'nın Dört Motoru bu doğrultuda çalışmalar için başarılı bir tecrübe oluşturması ve bu doğrultudaki diğer oluşumlar için teşvik edici olması açısından da önem arz etmektedir (Shrijver, 2004: 204).

Alman Landerları, AB bölgeleri içinde sadece güçlü bölgeler arasında yer almakla kalmıyor güçlü İspanyol, Belçika ve Avusturya bölgelerine öncülük ederek pek çok fikre canlılık kazandırmaktadır. Maastricht Antlaşmasında kurulmasına karar verilen Bölgeler Komitesi Alman Landerlarının öncülüğünde şekillenmiş bir öneriydi ve İspanyol bölgesel yönetimleri ile birlikte ısrarla AB gündeminde tutuyorlardı. Maastricht Antlaşması öncesinde Lander yönetimlerinin AB'den talepleri arasında AB yönetim yapısı açısından kurumsal değişiklik gerektiren bölgesel yönetimlerin çıkarlarının temsil edildiği bir Bölgeler Meclisi'nin kurulması vardı. Bu talep üzerinde bazı değişiklikler yapılarak asli değil istişari yetkileri olan Bölgeler Komitesi şeklinde yapılandırılmıştır (Jochimsen, 1999: 100) ki hükümetler arası bir yapısı olan AB içinde devlet altı kademelerin temsiline resmen platform oluşturduğu için önemli bir ilerleme olarak kabul edilmelidir. Ayrıca Bölgeler Komitesi ile Avrupa bütünleşmesi sürecinde bölgesel yönetimlerin azalan yetkilerine yönelik itirazların dile getirileceği ve müzakerelerin yürütülebileceği bir kanal ihdas edilmiş oldu. Bu kadarını yeterli bulmayan Alman Landerları Bölgeler Komitesi'nin, Avrupa Adalet Divanı'na başvurabilen yerleşik AB kurumlarıyla aynı konumda olması yönündeki çalışmalarına devam etmektedir (Bauer, 2006: 24).

Özellikle 2004 Nice zirvesinden sonra AB dahilindeki bölgesel yönetimlerle ilgili gelişmelerin çoğunun Alman Lander yönetimleri tarafından yönlendirilmekte olduğu dikkate alındığında Alman Lander yönetimlerinin Avrupa bölgesel politikalarının şekillendirilmesinde çok asli roller üstlendiği ve diğer AB bölgelerine önemli katkılarda bulunduğundan dolayı AB bölgeleri içinde ayrıcalıklı bir konumları olduğu kabul edilmelidir.

SONUÇ

Ortaçağın sonlarından itibaren, ulaşım ve iletişim vasıtalarındaki ilerlemelerin de katkısıyla artık merkezde bulunan ve genellikle diplomasi ve savunma gibi üst faaliyetlerle ilgilenen merkezdeki devlet anlayışından, ülkenin her alanına nüfuz eden ve gittikçe vatandaşların günlük ihtiyaçlarına yönelik her tür hizmeti sunmaya çalışan merkezi devlete geçiş aşamaları yaşanmaktaydı. Bu geçiş aşamasının öncesinde devlet tek yapılı olmaktan çok parçalı yapılardan teşekkül ettiği için, bu birimlerin sahip olduğu yönetim geleneklerinin aynı pota içinde eritilip eritilemeyeceği yeni yönetim yapılarının şekillenmesini etkileyen önemli unsurlar arasında yer almıştır. Diğer önemli unsur ise, toplumun homojen bir yapıya sahip olup olmadığıdır. Merkezi devleti oluşturan birimlerin yönetim geleneğinin aynı yapı içinde uyumlu olarak bir araya gelebildiği ve göreceli olarak homojen olan toplumlar, üniter yönetim modeli için çok verimli bir zemin sunmaktaydı. Bu şartların yeterince uygun olmadığı fakat merkeziyetçi yapılar yönünde adım atmak isteyen ülkeler için ise federal yönetim daha uygun olarak görülmekteydi.

Avrupa'nın son iki yüzyıllık tarihinde, az veya çok ama mutlaka bütün ülkeleri hatta federal yönetim modeline sahip ülkelerin yönetim yapılarını bile bir oranda etkileyen üniter devlet bir Fransız icadıdır. Modern şekline Fransız Devrimi sonrasında kavuşmuş olan üniter devlet, Fransız Devrimi öncesinde şekillenmeye başlamış ve imparatorluk dönemindeki parçalı yapılar yavaş yavaş aşınarak, çevrenin sahip olduğu yetkiler merkezde toplanmaya başlanmıştır. Fakat yüzyıllar boyunca var olan bu yapıların köklü gelenekleri olduğu gibi, merkezdeki yönetim ile iktidar paylaşımı konusunda geçerliliğini koruyan anlaşmalar mevcuttu. Fransız Devrimi ile mevcut yapılar sarsıldığı için çevredeki yönetim odaklarının yeniden dizayn edilerek merkeze bağlanması mümkün olmuştur.

Çevrenin merkeze tabi kılınması süreci oldukça çetrefilli ve zorlu olmuştur. Çünkü farklı yönetim gelenekleri olan yapıların ve çeşitli kültürel aidiyetleri olan bireylerin tek toplum ve tek devlet çatısı altında bir araya getirilmesi karşısında muhalefet hiçbir ülkede eksik olmamıştır. Bu muhalefet hareketlerinin direnci ve bu hareketleri bastıran merkezi yönetimin gücü, üniter yapıların katılığı ve esnekliğini belirlemede etkili olmuştur. Merkezi yönetim temayülünün oldukça güçlü olduğu Fransa'da merkeziyetçi

yapılar oldukça katı iken, Fransız yönetim yapılarını kendi ülkesinde neredeyse birebir inşa eden İspanya'da, Paris benzeri güçlü tek merkez yerine, denk konumda birkaç merkezin olması, totaliter dönemlerde bile, çevre de farklılıkların güçlü bir şekilde yaşamasına imkân vermiştir.

Fransız Devrimi ile vilayetten büyük yönetim birimi olan bölge başta Fransa olmak üzere pek çok ülkede ilga edilmişti. II. Dünya Savaşına kadar, üniter devletlerde geçici dönemler hariç bölgesel yönetimler yönünde somut adımlar atılmadığı için il tek mülki idare birimi olarak varlığını sürdürmüştür. Fakat savaş esnasında, merkezi yönetim yapılarının ülkenin her yerinde güvenliği sağlamada zaafiyet göstermesi ile vilayetten büyük devletten küçük yönetim kademelerine olan ihtiyaç açıkça ortaya çıkmış oluyordu. Üniter devletin mucidi olan Fransa'da bile savaş esnasında bu yönde ileri adımlar atılmıştır. Fakat savaş sonrasında ortaya çıkan ekonomik enkazın üstesinden gelinebilmesi için merkezi planlama kaçınılmaz bir ihtiyaç olarak genel kabul görmüştür. Yani savaş esnasında ortaya çıkan bölgesel yönetimlere duyulan ihtiyaç ile savaş sonrasında ortaya çıkan refah devleti anlayışı çelişmekteydi ve ekonomik ihtiyaçların elzem oluşu vesilesiyle refah devleti uygulamaları açık ara farkla baskın çıkmıştır. Ülkenin her yerinde, bütün vatandaşlara temel ihtiyaçların eşit olarak sunulmasının öncelikli amaç olduğu refah devleti anlayışı üniter devlet yapıları ile örtüşmekteydi ki bu durum bölgesel yönetimler doğrultusunda kabul gören yaygın kanaatlerin uygulamaya geçirilmesini geciktirmiştir.

1960'larda başlayan kültürel farklılıkların yaşanması yönündeki toplumsal talepler homojen toplum ve merkezîyetçi yönetim yapılarının zayıflatılması yönündeki somut talepler ile dışavurulmaya başlanmıştır. Bu talepler daha önce ekonomik ve idari düzlemlerde talep edilen bölgesel yönetimler yönündeki istemlere sosyal ve kültürel boyutları da ekleyerek çok önemli bir ivme katmış ve daha sonraki dönemleri şekillendiren bir etkiye sahip olmuştur.

1970'lere gelindiğinde ise refah devleti anlayışı doğrultusunda sunulan hizmetlerin ağır maliyetlerinin karşılanması merkezi yönetimleri zorlamaya başlamış ve merkezi yönetimler daha önce üstlenmek için çaba sarf ettiği ve diğer yönetim kademeleri ile paylaşmakta isteksiz davrandığı yetkilerini devretmek konusunda hevesli davranmaya

başlamıştır ki, bu bölgesel yönetimler için yeni ve önemli yetki alanlarının oluşması anlamına gelmektedir.

Monnet ve Schuman'ın AB'yi siyasal birlik vasıtası olarak tasavvur etmelerine rağmen, bunun imkânsız denecek kadar zor olduğunu fark etmeleriyle, ekonomik ortak amaçların vurgulandığı yapı ön plana çıkmıştır. Monnet ve Schuman, AB'nin ekonomik alanlarda elde edeceği başarıların siyasi alanlara da tahvil edilebileceği kanaatindeydiler ve bu konuda yanılmamışlardır. 1970'lere gelindiğinde, AB artık bir ekonomik ortaklık projesi aşamasını tamamlayarak, bütünleşme hatta Birlik olma yönünde ilerlemeye başlamıştır ki bu süreçte en büyük engel olarak AB ülkeleri ve bölgeleri arasındaki ekonomik gelişmişlik farkları görülmüştür.

1974 yılında ihdas edilen Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonları, AB'nin bölgesel yönetimler yönündeki ilk somut adımıdır ve bölgesel yönetimler yönündeki bütün gelişmelere öncülük etmiştir denilebilir. Başlangıçta küçük bir bütçesi olan ve ülkelere ayrılan kotalar bazında dağıtılan fonlardan genellikle başlanmış projeler faydalanmıştır. AK, bu fonların ülke bazında verilmesinden hoşnut değildi ve AB'nin kendi kriterleri ekseninde dağıtılmasını ısrarla gündeme getirmiş ve bu çalışmaları sonunda 1979 yılında fonlar tamamen merkezi yönetimlerin etkili olduğu bir alandan çıkarılarak, %11'i AK uhdesine verilmiştir. AK'nun, Fonların AB amaçları doğrultusunda ve AB standartları ekseninde verilmesi konusunda ısrarlarını sürdürmesi sonucunda, 1984 yılında fonların AK inisiyatifinde olan kısmı %20'ye çıkarılmıştır.

Ayrıca başlangıçta AB'nin bölgeler arasındaki dengesizliğin kapatılması için, AB bütçesinin %5 gibi küçük bir kısmının ayrılması, AB'nin bu konuyu gündemin öncelikleri arasında görmemesi olarak değerlendirilebilir ki ihdas edildiği 1974 yılı ile Tek Avrupa Senedi'nin kabul edildiği 1986 yılı arasındaki 12 yılda yaklaşık 5 kat artması bölgesel yönetimlerin AB gündeminde artan öneminin bir işareti olarak değerlendirilebilir.

Başlangıçta, merkezi yönetimlerin oldukça etkin olduğu fon verilmesi sürecine, önce sürekli artan nüfuzuyla AK dahil olmuş ve zamanla bölgesel yönetimleri de sürece dahil etmiştir. AK, yapısal fonların kullanılması sürecinde merkezi yönetimlerin şeffaf olmalarının sağlanması için belirlenen AB kriterlerinin oluşturulmasını gündemde tutuyordu ki 1988'de bu yönde somut adım atılmıştır. Programlama, yoğunlaşma,

ortaklık, ilave ve koordinasyon olarak üzerinde uzlaşılan kriterler ile ülke kotalarının kaldırılarak, fonların dağıtılmasının üç taraflı bir yapıya dönüşmesinin önü açılmıştır. Kriterler arasında bölgesel yönetimlerin fon süreçlerine katılımının önüne açarak, süreci üç taraflı bir özelliğe kavuşturan ve bundan sonra bölgesel yönetimler yönündeki gelişmelere dayanak teşkil eden ortaklık ilkesi olmuştur.

Belirlenen hedeflere varmak için Birlik, ilgili üye ülke ve bölgesel yönetimlerin yakın işbirliği çerçevesi dâhilinde hareket etmeleri şeklinde tanımlanan bu ilke gereğince bölgesel yönetimler AB bölgesel politikalarının uygulama süreçlerine aktör olarak katılmış oluyordu. Ortaklık ilkesine göre, fon almak için hazırlanan programların tek aktörü merkezi yönetimler olmaktan çıkmış ve bölgesel yönetimler ile AK'da programların hazırlanması, kaynak temini ve değerlendirme aşamasında aktör olarak rol almaya başladıkları gibi etkinliklerini programların uygulama aşamasında da devam ettirmişlerdir. Yani yapısal fonlar aracılığıyla bölgesel kalkınma faaliyetleri artık bölgeler için değil bölgeler ile birlikte yapılmaya başlanmıştır.

Başlangıçta AB yönetim anlayışında büyük değişiklikler doğuracağı umulan ortaklık ilkesi uygulamaları, merkezi yönetimlerin sürece dâhil olarak süreci sulandırmaları sonucu 1993 yılına kadar sadece ekonomik ve sosyal ortaklıklarla sınırlandırılarak beklentilerin gerisinde kalmıştır ama yine de devlet merkezli anlayıştan bir kopma sürecini başlatmıştır. Bölgeler Komitesi'nin doğuşuna doğru ilk adım olan Yerel ve Bölgesel Yönetimler Danışma Konseyi bu ilkenin uygulanmasına yönelik çalışmalar sonucunda oluşmuştur.

AB'nin bölgesel yönetimler ilgili paradigma değişimi yönündeki en ileri hamle 1992 yılında Maastricht Antlaşması ile atılmıştır, çünkü bu antlaşma sonucunda büyük bütçeli uyum fonlarının yapısal fonlara eklenmesine ve yapısal fonların bütçesinin 3 milyar Euro arttırılmasına ilaveten bölge kademesinin AB yönetim mekanizmasına kurumsal olarak girişi yönündeki ilk somut adım atılmıştır. Modern devletin hemen hemen bütün egemenlik alanlarına ait yetkilerinin bir kısmının ulusüstü AB'ye devretmesi ile sonuçlanan Maastricht Antlaşmasıyla, daha sonraki gelişmeleri şekillendiren yerinden yönetim gibi kavram ve Bölgeler Komitesi gibi kurumlar AB müktesabatına girmiştir. Yerinden yönetim ilkesinin AB müktesabatına girmesiyle, devlet merkezli anlayış aşılmaya başlanmış ve merkezi yönetimlerin yanısıra bölgesel yönetim kademeleri de

karar verme süreçlerine katılmaya başlamışlardır. Başka bir ifadeyle, AB karar verme süreçleri yerinden yönetim prensibi çerçevesinde monolitik merkezîyetçi bir yapıdan çoklu bir yapıya dönüşme sürecine girmiştir.

1990'lara gelindiğinde bölgesel gelişmeler mevcut sistem içinde yapısal fonları arttırmakla sınırlandırılabilir noktayı aşmıştı ve AB, bölgeler arasındaki dengesizliğin sadece ekonomik temelde çözmeye çalışmanın yeterli olmadığını farkına varmıştı. Kalıcı çözüm için Yerel ve Bölgesel Yönetimler Danışma Konseyinin'de vurguladığı gibi bölgesel yaklaşıma kültürel, idari ve siyasi boyutların da eklenmesiyle kapsamlı bir hale gelmesi gerekiyordu.

Maastricht Antlaşmasına kadar, bölgesel politikalar kendine özgü bütüncül bir çerçeve içinde olmaktan çok sadece ekonomik ayağı olan yapısal fonlar aracılığıyla yürütülmekteydi. Oysa Maastricht Antlaşması ile eski çerçeve içine yeni yapıları yerleştirmenin zorluğu kabul edilmiş ve bu aşamadan kurumsal uzantıları da olan yeni bir aşamaya geçilmiştir. Bu aşamanın en somut ürünü ise 198. maddenin (a) bendiyle kurulan ve bölgesel yönetimler ile ilgili konularda fikri alınması zorunlu olan ve yasama müzakerelerinin üçüncü kademesi olarak adlandırılan ve 1994'de faaliyete geçen Bölgeler Komitesi'nin sisteme girmesi olmuştur. Maastricht Antlaşması ile Ekonomik ve Sosyal Komite ile aynı statüde kurulan, yerel ve bölgesel kademeleri etkileyecek eğitim, kültür, ekonomik ve sosyal uyum, kamu sağlığı, istihdam, ulaşım gibi konularda Komite'ye danışmanın zorunlu olduğu beyan edilmiştir.

Bölgeler Komitesi sadece AB mekanizmasının işlemesine olumlu katkıda bulunmamış ayrıca AB düzleminde temsil hakkına kavuşan bölgesel yönetimlerin ülkelerindeki konumunu da güçlendirmiştir. Bölgeler Komitesi'nin AB düzlemindeki zayıf konumu bir eksiklik olarak görülebilir ama AB'deki kurumsal zayıflıklarına rağmen, bu katılım bölgesel yönetimlerin kendi ülkelerinde ellerini merkezi yönetime karşı güçlendirmiştir. Bölgeler Komitesi aracılığıyla bölge kademesinin AB mekanizmasına katılması ile bölgelerin çok ciddi problemleri çözülememiş olsa bile, bölge yönetim kademesi olarak kabul edilmiş ve bölgesel yönetimler en azından Brüksel bazında serbesti sahibi ayrı bir yönetim kademesi olduğunu göstermiştir. Ayrıca Bölgeler Komitesi'nin kuruluşu ile bölgesel yönetimlerin 1980'lerin ortalarından beri çoğunlukla resmi olmayan zeminlerde bazen de zayıf istişari yapılar aracılığıyla yürüttüğü lobi çalışmalarına daha

sağlam kurumsal bir zemin sağlanarak ileri adımların atılması için önemli bir platforma kavuşulmuştur.

Bölgeler Komitesi'nin AB karar verme süreçlerindeki kurumsal rolü küçük olmasına rağmen, bölgesel yönetimlerin AB içindeki kurumsal konumlarını güçlendirmesi anlamında başlangıç noktası oluşturması itibariyle oldukça önemlidir. Böyle bir yapının AB sistemi içindeki varlığı bile devlet merkezli bir kurum olarak inşa edilen AB'de bir dönüm noktasına işaret etmektedir. Çünkü bölgesel yönetimlerin AB mekanizmasında resmi katılımcı konumuna yükselmesiyle artık devletin AB karar verme süreçlerindeki tek meşru aktör olma dönemi kapandığı gibi ülke dâhilinde merkezi yönetimlerin düzenleyici rolleri sınırlandırılmaya başlanmıştır.

Bölgeler Komitesi'nin çok daha bütüncül yapıya kavuşmasını engelleyen “yerel ve bölgesel ayrımı”, “kentsel/ sanayi bölgeleri ve kırsal /tarım bölgeleri ayrımı”, “eski üye bölgeler ve yeni üye bölgeler” ve “idari bölgeler – müzakereci bölgeler” ayrım hatlarından dolayı bölgeselleşme taraftarlarının umduğu gibi AB' de yapısal dönüşüm gerçekleştirilmeyen Bölgeler Komitesi, AB içinde bölgesel yönetimler yönünde varılan en ileri noktadır ve daha ilere noktalara ancak burada kazanılan ivme ile gidilebilir.

AB ülke uygulamalarında örnek olarak seçilen dört ülkenin üçü üniter yönetim modeline sahiptir. Çoğunlukla üniter yönetimlerin seçilmesinin sebebi, bölgesel yönetim konusunun genellikle üniter yönetimler üzerinden tartışılıyor olmasıdır. Gerçi, literatürde federe yönetimler ile bölgesel yönetimler AB bölgesel yönetim politikaları ve Bölgeler Komitesi sözkonusu olduğunda aynı çerçevede içinde değerlendirilmiş olsa bile tek başına ülkeler ele alındığında federe yönetimler ile bölgesel yönetimler arasında ayrım yapılmış ve bölgesel yönetimler üniter yönetimler içinde değerlendirilmiştir.

Örnek ülkeler arasında yer alan Fransa, İtalya ve İspanya üniter yönetim modeline sahiptirler. Fransa bu modelin mucidi ve anavatanı iken, İtalya ve İspanya yönetim yapılarının şekillenmesi sürecinde Fransız merkezîyetçiliğinin etkisinde kalan hatta bazen bu etkinin taklit noktasına ulaştığı ülkelerdir. İtalya bütünleşmesini 1848-70 yılları arasında Risorgimento olarak adlandırılan dönemde gerçekleştirmiştir. Bu dönüşümü gerçekleştirirken, Almanya benzeri farklı yönetim gelenekleri olan prenslikleri Fransa benzeri merkezîyetçi bir yapıya dönüştürmeye çalışan İtalya bu konuda başarılı olarak kabul edilebilir. Fakat başlangıçtan beri var olan ve kararlı

çalışmalar sonuçlarında daraltılan ama bir türlü kapatılmayan kuzey ve güney bölgeler arasındaki ekonomik kalkınmışlık farkı, II. Dünya Savaşı sonrasında yeniden güçlenen bölgeselleşme taleplerine kaynaklık etmiştir.

AB'nin kurucu üyeleri arasında yer alan İtalya, AB'nin en fakir bölgelerinin bir kısmını sınırları içinde bulundurmaktadır ve 1974'te AB'nin bölgeler arasındaki dengesizliklerin giderilmesi yönündeki politikalarından kaçınılmaz olarak etkilenmiştir. Fakat Fransa gibi İtalya da, bölgesel yönetimlerin AB süreçlerine katılımını mümkün olduğu kadar engellemeye eğer engelleme imkan dâhilinde değilse sınırlamaya ve ya yönlendirmeye çalışmıştır. Ama yapısal fonların ortaklık ilkesi doğrultusundaki AB uygulamaları ile bu baskın konumunu devam ettirmesi gittikçe zorlaşmıştır. Maastricht Antlaşmasıyla, bölgesel yönetimlerin AB süreçlerine katılımlarının önünün açılması ve sonrasında Bölgeler Komitesi'nin kurulmasıyla, üzerlerindeki merkezi yönetimin nüfuzu kaydadeğer oranda azalan İtalya bölgesel yönetimleri daha yenilikçi taleplerle konumlarını gittikçe güçlendirmiştir. Beliren yeni tabloda, önce 1993 referandumu ile merkezi Tarım Bakanlığı ve Turizm Bakanlığı ilga edildikten sonra yetkilerinin önemli bir kısmı bölgesel yönetimlere devredilmiştir. Bölgesel yönetimlerin güçlenmesi yönündeki adımlarından sonuncusu ise 1997'deki Bassanini yasalarıyla olmuştur. Bu yasalarla, merkezi yönetimin yetkileri azaltılmış ve merkezi yönetimin ile bölgesel yönetimler arasındaki yetki karmaşası, merkezi yönetim yetkilerinin listelenmesi ve geriye kalan yetkilerin bölgesel yönetimlere ait olduğunun kabul edilmesiyle aşılmıştır.

Örnek ülkeler arasında, üniter devlet modeline sahip olan üçüncü ülke ise İspanya'dır. Yönetim yapılarının şekillenmesi döneminde, İspanya diğer Avrupa ülkelerinden farklı yönde ilerlemesiyle dikkat çekmektedir. Avrupa ülkeleri merkezîyetçi ulus devlet oluşum sürecine girerken, Ortaçağ Avrupa'sının güçlü imparatorluklarından olan İspanya'da merkezîleşme ve ulus oluşturma süreci gerilemekteydi. Başka bir ifadeyle merkezi yönetimin, çevre bölgeler üzerinde nüfuzunu kaybetmeğe başladığı İspanya'da, çevre birimler merkez ile olan bağlarını zayıflatmakta hatta ayrılık taleplerini dile getirmekteydi.

İspanya'nın Fransız merkezîleşmesinden farklı yönde ilerlemesi merkezi yönetimin tercihlerine rağmen gerçekleşmiştir çünkü bütün XIX. yüzyıl boyunca İspanyol yönetici elitler için Fransa'daki üniter devlet bir ideal teşkil etmiştir. Üniter devletin üzerine inşa

edildiği merkezi hiyerarşik kurumsal yapı ile homojen ve eşit bireylerden müteşekkil toplum ilkeleri, İspanyol yönetimi için vazgeçilmez ideallerdi ve bu doğrultuda Fransa'daki gibi kültürel ve etnik farklılıklar üzerine kurulu bölgeler ilga edilmiş ve tamamen teknik temeller zemininde ülke 49 ile bölünerek her birine merkezden valiyi andıran bir yönetici gönderilmiştir. Fakat merkezileşme yönündeki tüm çabalara rağmen amaçlanan sonuç elde edilememiş ve kurumsal yapılar Fransa ile mukayese edilemeyecek kadar zayıf kalmıştır.

1873 yılında tarihi bölgesel yönetimlerin, yönetim yapısı içinde etkin konumda olduğu I. Cumhuriyet kurulmuştur. Çok kısa süren bu dönemi tekrar merkezileşme çabalarının canlılık kazandığı monarşik restorasyon dönemi takip etmiş ve merkezi yönetim bölgelerin kazanımlarını geri alarak bu ayrıcalıkları tekrar merkeze taşımıştır. Bütün merkeziyetçi ilerlemelere rağmen, tarihi kökleri olan bölgesel aidiyetler merkezi yönetimin istediği gibi zayıflatılamamış ve varlıklarını korumuşlardır ki 1931'de kurulan II. Cumhuriyetin bölgesel otonomileri vurgulaması ve Bask, Katalonya ve Galiçya'ya otonomi vermiş olması bölgelerin mevcut nüfuzunu göstermesi açısından önemlidir.

İspanya'yı, Fransa ve İtalya gibi diğer üniter yönetimlerden ayıran en belirgin olarak tarihi ve kültürel aidiyetlerin güçlü olduğu bölgelerin hiçbir zaman tam olarak bastırılmaması ve merkeziyetçi yönetim yapıları ile bölgesel yönetimlerin etkili olduğu âdemi merkeziyetçi yapıları arasındaki gelgitlerin olmasıdır. Bu doğrultuda, 1931'de kurulan ve bölgesel yönetimlerin öncelikli konuma sahip oldukları II. Cumhuriyet 1939'da yerini katı merkeziyetçi yönetime bırakmıştır ve bu dönem 1975'te General Franco'nun ölümüne kadar devam etmiştir.

1978'de bölgesel yönetimlere geniş serbestiler tanıyan anayasanın yürürlüğe girmesiyle İspanya'da bölgesel yönetimler bir kez daha ön plana çıkmıştır. Yeni anayasanın 151. maddesine göre Bask, Katalonya ve Galiçya'yı içeren tarihi bölgelerin otonom konumları bölgede referanduma sunulduktan sonra resmîyet kazanırken, 143. maddesi gereği belli il ve belediyelerin bir araya gelerek oluşturdukları diğer bölgeler, referandumda tercihlerini otonomi yönünde kullanmış olsalar bile sınırlı otonomi kullanabileceklerdi.

Bu tasnif doğrultusunda Bask ve Katalonya'nın otonomileri 1979'da onaylanırken diğer bölgelerinki biraz daha geç tarihlerde olmuştur ve 1983'de otonom statüye kavuşmayan bölge kalmamıştır.

AB' ye diğer örnek ülkeler arasında en geç katılan ülke İspanya olmasına rağmen, uzun bir tarihleri ve köklü birikimleri olan İspanyol bölgesel yönetimleri AB'de bölgesel yönetimlere yeni bir nefes katmış ve Alman bölgesel yönetimleri ile birlikte Bölgeler Komitesi'nin en nüfuzlu üyeleri arasında yer almayı başarmıştır. Özellikle yasama alanındaki tecrübeleri sayesinde, Bölgeler Komitesi'nde karşılaşılan tikanıkların aşılmasında önemli katkılarda bulunan İspanyol bölgesel yönetimleri, AB düzleminde kendine vazgeçilmez bir konum edinmiş ve bölgesel yönetimlerin geleceğinde önemli rol oynayacağını göstermiştir.

Son örnek ülke olan Almanya ise diğer ülkelerden farklı olarak federal yönetim modeline sahiptir ve federal ülkelerde yaşanan işbirliğine dayalı anlayıştan rekabetçi anlayışa yönelmenin bölgesel yönetimler üzerindeki etkisini göstermesi açısından anlamlıdır. Dolayısıyla Almanya örneği hem federalizm içindeki dönüşümlerin bölgesel yönetimler üzerindeki etkisini anlamak hemde AB bölgesel politikalarının üye ülkeleri nasıl etkilediği hakkında geçerli mukayese yapılabilmesi için değerli veriler sunmaktadır.

Eğer Fransa merkezîyetçi üniter anlayışı temsil ediyorsa, bununla kıyaslanabilecek en makul ülke, yönetimde farklılıkların ön plana çıktığı Almanya'dır. Fransız Devriminden sonra, bütün Avrupa ülkeleri az ya da çok belli bir oranda Fransız merkezîyetçi yönetim anlayışından etkilenmiştir ve Almanya bunun bir istisnası değildir. Ortaçağ boyunca farklı yönetim geleneklerinin hâkim olduğu prenslik ve şehir devletlerinin olduğu Almanya, bu farklı yönetimleri Fransız Devriminden sonra oluşan merkezîleşme temayülünün etkisiyle 1871'de Gümrük Birliği oluşturarak bu yönde önemli bir adım atmıştır. Ancak, Almanya'da asıl merkezîleşme 1933-1945 yılları arasında "Nazi Dönemi"nde yaşanmış ve merkezi yönetimin Almanya için uygun olmadığı sonucuna ortak kanaat olarak varılmıştır ki 1949 anayasası ile tekrar federal yapılara öncelik verilmiştir.

AB kurucuları arasında yer alan Almanya, AB içindeki yönelişleri Fransa ile birlikte en etkili şekilde yönlendiren üye olarak görülmektedir. Fakat Almanya özellikle AB

bütçesine en fazla katkıda bulunan ülke olması sebebiyle, AB düzleminde bölgesel kalkınma fonları gibi bölgesel yönetimler yönündeki gelişmelerin şekillenmesinde en etkili rolleri oynamaktadır. AB bölgeleri arasında, zengin bütçeleri ve yetişmiş personeli ile ön plana çıkan Alman Landerlarını, AB düzleminde bölgesel yönetimlere yeni ve sağlam bir zemin kazandıran yerinden yönetim kavramının AB müktesabatına girmesinde başrolü oynamışlardır. Bölgeler Komitesi'nin de Alman federe yönetimlerinin önerileri üzerine inşa edildiği göz önünde bulundurulduğunda Alman bölgesel yönetimlerinin AB bölgesel politikalarına kattığı dinamizmi daha açık anlaşılacaktır.

Bölgesel yönetimler özellikle Fransa ve İtalya örneğinde olduğu gibi ekonomik gereklilikler üzerine inşa edilmiş olmasına rağmen burada elde edilen olumlu sonuçlar bölgesel yönetimlerin idari boyutlarıyla gündeme gelmesi için oldukça elverişli bir zemin sunmuştur. Başka bir anlatımla ekonomik düzlemde başlayan bölgesel yönetimler süreci buradan idari düzleme geçmiş hatta İtalya'da "Lombardiya" ve İspanya da "Katalonya" ve "Bask" örneklerinde olduğu gibi farklı bir yönetim geleneği veya güçlü ekonomisi olan bölgeler bu süreci federalizm noktasına taşımak için açık taleplerde bulunmuşlardır.

Gerek üniter gerekse federal devletlerde bölgesel yönetimlerin yetki alanlarının genişlemesi yolunda güçlü temayüller belirmiş ve somut adımlara dönüşmüştür. Varılan noktada bazı üniter devletlerdeki bölgesel yönetimler bazı alanlarda federal yönetimlerdeki federe yönetimler kadar geniş hareket alanına kavuştuğu için bu ayrımın bazen silikleştiği gözlenmekte ve mevcut durumu açıklamak için bölgeselleşmiş devlet, yarı federal devlet gibi yeni kavramlaştırmalara ihtiyaç duyulmaktadır.

1980'lerden sonra bölgesel yönetimlere nerdeyse bütün Avrupa ülkelerinin yönetim yapılarında kaçınılmaz olarak yer verilmeye başlanmıştır. Bölgesel yönetimlerin yaklaşık iki yüzyıl aradan sonra büyük umutlarla, kurumsal yapılara yeniden eklenmesini sağlayan faktörleri; "üniter yönetim yapılarının değişen ekonomik, idari, sosyal ve kültürel şartlara cevap vermekte zorlanmasıyla ilüsti yeni kademelere duyulan ihtiyacın ertelenemeyecek noktaya varması", "bölgeler arasındaki gelişmişlik farklarının AB bütünleşmesi yönünde en ciddi engellerden biri olarak görülmesi ve bu durumun üstesinden gelmek için ihdas edilen bölgesel kalkınma fonlarıyla başlayan sürecin,

yerinden yönetim ilkesi ve Bölgeler Komitesi ile ileri bir aşamaya varması” ve “Federal yönetimlerde savaş sonrası dönemde refah devleti hizmetlerinin verimli sunulması için kabul gören işbirliğine dayalı federalizm anlayışından rekabetçi federalizme geçilmesi” olarak ifade etmek mümkündür.

KAYNAKLAR

- ABROMEIT, Heidrun (2002), “Contours of a European Federation”, *Regional & Federal Studies*, Vol.12: 1, ss.1-20.
- AGRANOFF, Robert (1993), “Inter-governmental Politics and Policy: Building Federal Arrangements in Spain”, *Regional & Federal Studies*, Vol: 3: 2, ss.1-28.
- AJA, Eliseo (2001), “Spain: Nation, Nationalities, and Regions” *Subnational Democracy in the European Union-Challenges and Opportunities*, Ed: John Loughlin With the collaboration of Eliseo Aja, Udo Bullmann, Frank Hendriks, Anders Lidström, Daniel-L. Seiler. Oxford University Pres, ss. 229-255.
- ALLEN, David (2000), “Cohesion and Structural Fund” Ed: Helen Wallace and William Wallace *Policy Making in the European Union*. Oxford University Press
- ANDERSON, J.J. (1991), “Skeptical Reflections on a Europe of the Regions: Britain, Germany, and the ERDF”, *Journal of Public Policy*, Volume 10, 4, ss.417-47.
- ANDERSON, M. (1982), “The Political Problems of Frontier Regions”, *West European Politics*,15, ss:1-17. ,
- ANDERSON, Jeffrey J. (1995) “Regional Policy and Politics in a United Germany: The Institutional Foundations of Continuity” , *Regional & Federal Studies*, Vol: 5: 1, ss.28 -44
- ANSELL, C. PARSONS, C. and DARDEN, K. (1997), “Dual Networks in European Regional Development Policy”, *Journal of Common Market Studies*, Vol.35, No.3, ss.347–375.
- ARMSTRONG W. Harvey (1995), “The Role and Evolution of European Community Regional Policy” *The European Union and The Regions*. Barry Jones and Michael Keating. Clarendon Pres, Oxford, ss. 21-57.
- AXTMANN, Roland (2004), “The State of the State: The Model of the Modern State and Its Contemporary Transformation”, *International Political Science Review*, Vol.25, No.3, ss.259-279.

- BACHE Ian and Stephen George (2006), “*Politics in the European Union*” Oxford University Press, Oxford
- BACHE, Ian and Matthew Flinders (2004), *Multi-level Governance* Oxford University Press, Oxford.
- BACHE, Ian (1998), *The Politics of European Union Regional Policy; Multilevel Governance or Flexible Gatekeeping*, Sheffield Academic Press, Sheffield
- BACHTLER, J. (2003), “Enlargement and Structural Funds Reform: Policy Perspectives and Budgetary Implications”, European Policies Research Centre, Vol.3, No.4, ss.1–95.
- BAILEY, David and De Propris, Lisa (2002), “EU Structural Funds, Regional Capabilities and Enlargement: Towards Multi-Level Governance?”, *Journal of European Integration*, 24: 4, ss.303-324.
- BALME, Richard (1995), “French Regionalization and European Integration: Territorial Adaptation and Change in a Unitary State
- BANTING, Keith G.(2006), “Social Citizenship and Federalism: Is a Federal Welfare State a Contradiction in Terms?” *Territory, Democracy and Justice Regionalism and Federalism in Western Democracies*, Ed: Scott Greer, Palgrave Macmillan Press, ss. 44-67.
- BATTERBURY, Sarah C. E.(2006), “Principles and Purposes of European Union Cohesion Policy Evaluation”, *Regional Studies*, 40: 2, 179 -188.
- BAUER, Michael W.(2006), “The German Länder and the European Constitutional Treaty: Heading For a Differentiated Theory of Regional Elite Preferences for European integration”, *Regional & Federal Studies*, Vol:16: 1, ss.21-41
- BENZ, Arthur (1999), “From Unitary to Asymmetric Federalism in Germany: Taking Stock After 50 years”, *Publus*, Vol. 29, no. 4, ss. 55-78.
- BENZ, Arthur(2007), “Inter-Regional Competition in Co-operative Federalism: New Modes of Multi-level Governance in Germany”, *Regional & Federal Studies*, Vol 17: 4, ss. 421 - 436

- BIANCHI, Giuliano (1992), "The IMPs: A Missed Opportunity? An appraisal of the Design and Implementation of the Integrated Mediterranean Programmes", *Regional & Federal Studies*, 2: 1, ss.47-70.
- BOGDANOR, Vernon (1977), "Regionalism, Devolution and Education", *Oxford Review of Education*, Vol. 3, No. 2, ss.157-170
- BOMBERG, E. and J. Peterson (1998), "European Union Decision Making: The Role of Sub-national Authorities", *Political Studies*, Vol.40, No.2, ss.219-235.
- BORRAS-Alomar, Susana Thomas Christiansen and Andres Rodriguez-Pose (1994), "Towards a 'Europe of the Regions'? Visions and Reality From a Critical Perspective", *Regional & Federal Studies*, Vol:4: 2, ss.1-27.
- BORRAS, S. (1993), "The Four Motors for Europe and its Promotion of R&D Linkages: Beyond Geographical Contiguity in Interregional Agreements", *Regional Politics and Policy*, Vol.3, No.2, ss.163-176.
- BOURNE, A. (2003), "The Impact of European Integration on Regional Power", *Journal of Common Market Studies*, Vol.41, No.4, ss.597- 620.
- BOURNE, Angela (2003), "Regional Europe" *European Union Politics*. Ed Michelle Cini, Oxford University Press
- BULL, Anna (1999), "Regionalism in Italy", *Regionalism in Europe*, Peter Wagstaff Intellect Boks, ss.141-157.
- BULLMANN, Udo (1996), "The Politics of the Third Level", *Regional and Federal Studies*, Vol.6, No.2, ss.3-19.
- BULLMANN, Udo (2001), "Germany: Federalism under Strain", *Subnational Democracy in the European Union-Challenges and Opportunities* ed John Loughlin With the collaboration of Eliseo Aja, Udo Bullmann, Frank Hendriks, Anders Lidström, Daniel-L. Seiler, ss. 83-117.
- BURSENS, P. and J. Deforche (2008), "Europeanization of Subnational Polities: The Impact of Domestic Factors on Regional Adaptation to European Integration", *Regional and Federal Studies*, Vol.18, No.1, ss.1-18.

- BURGESS, Michael (2000), “Federalism and The Building of European Union”
Publius, Vol: 26, No:4, ss. 1-15.
- CHEVALLIER, Jacques (1996), Public Administration in Statist France. *Public Administration Review*, Vol. 56, No. 1 ss. 67-74.
- CHRISTIANSEN, T. (1996), “Second Thoughts on Europe’s ‘Third Level’: The European Union’s Committee of the Regions”, *Publius: The Journal of Federalism*, Vol.26, No.1, ss.93-116.
- CHRISTOPHER, Harvie (1994), “The Rise of Regional Europe”, Routledge London
- CIAFFI, A.(2001), “Multi-Level Governance in Italy: The Case of Marche”, *Regional & Federal Studies*, Vol: 11:2, ss.115-146.
- CINI, Michelle (2003), “Intergovernmentalism” *European Union Politics*, Ed: Michelle Cini, Oxford University Press.
- CITRIN, J.and J. Sides (2004), “Can there be Europe without Europeans? Problems of Identity in a Multinational Community”, *Transnational Identities: Becoming European in the The European Union*, Ed: R.K. Herrmann, T. Risse and M. Brewer Lanham: MD: Rowman & Littlefield, ss.161-85.
- COBBAN, Alfred (1943), “Local Government during the French Revolution”, *The English Historical Review*, Vol. 58, No. 229, ss. 13-31.
- COBBAN, Alfred (1946), “The Napoleonic System of Administration in France”, *The Modern Law Review*, Vol. 9, No. 1, ss. 52-57.
- COLE, A. and Jones, G. (2005), “Reshaping the State: Administrative Reform and New Public Management in France”, *Governance* Vol:18, 4, ss. 567-588.
- COLE, A. and J. Loughlin, (2003), “Beyond the Unitary State? Public Opinion, Political Institutions and Public Policy in Brittany”, *Regional Studies*, Vol.37 No.3, ss. 265-276.
- COLE, Alastair (2008), *Governing and Governance in France*. Cambridge Univ Press.

- CONLAN, Timothy and Robert Dudley (2005), “Janus-Faced Federalism: State Sovereignty and Federal Preemption in the Rehnquist Court” *PS: Political Science and Politics*, Vol. 38, No. 3 ss. 363-366
- CONLAN Timothy (1990), “Politics and Governance: Conflicting Trends in the 1990s?” *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 509, ss. 128-138
- CORDELL, Karl (2000), “Germany's European policy challenges”, *Regional & Federal Studies*, 10: 2, 141-156
- DEHOUSSE, R. (1997), “Regulation by Networks in the European Community: The Role of European Agencies”, *Journal of European Public Policy* , Vol.4 No.2, ss. 246-61.
- DELANEY, Erin and Julie Smith (2005), “Europe’s Constitutional Future – Federal Lessons for the European Union”, *Regional and Federal Studies*, vol. 15:2 ss.131-143.
- DENTE, Bruno (1985), “Central Local Relations in Italy: The Impact of the Legal and Political Structures, *Center- Periphery Relations in Western Europe*, Yves Meny and Vincent Wright George Allen, Unwin , London
- DESIDERI, Carlo and Vincenzo Santantonio, (1996), “Building a Third Level in Europe: Prospects and Difficulties in Italy”, *Regional & Federal Studies*, Vol: 6: 2, ss.96 -116
- DESIDERI, Carlo (2003), “Italian Regions in the European Community”, *The European Union and The Regions*, Ed: Barry Jones and Michael Keating, Clarendon Press Oxford
- DIAZ LOPEZ, Cesar (1985), “Centre-Periphery Structures in Spain: From Historical Conflict to Territorial Consociational Accomodation”, *Center- Periphery Relations in Western Europe*, Yves Meny and Vincent Wright George Allen, Unwin , London

- DE WINTER, L. and M. Gomez-Reino (2002), “European Integration and Ethnoregionalist Parties”, *Party Politics*, Vol.8, No.4, ss.483-503.
- DE VRIES, Michiel (2000), “The Rise and Fall of Decentralisation: a Comparative Analysis of Arguments and Practices in European Countries”, *European Journal of Political Research*, Vol.38, ss.193-224.
- DIAMANT, Alfred (1954), “The Department, The Perfect, and Dual Supervision in French Administration: A Comparative Study”, *The Journal of Politics*, Vol. 16, No. 3, ss. 472-490
- DOUNCE, Jean-Claude (1995), “The Evolution of the 1982 Regional Reforms: An Overview”, *The End of The French Unitary State Ten Yersars of Regionalization in France (1982-1992)*, John Loughlin and Sonia Mazey, Frank Cass, London.
- DUCHACEK, Ivo (1988), “Dyadic Federations and Confederations” *Publius*, Vol. 18, No. 2, ss. 5-31
- DUPOIRIER, Elisabeth (1995), “The First Regioanal Political Elites in France (1986-1992): A Profile”, *The End of The French Unitary State Ten Yersars of Regionalization in France (1982-1992)*, John Loughlin and Sonia Mazey, Frank Cass, London.
- DUPUY, Claire and Patrick Le Gales (2006), “The Impact of Regional Governments”, *Territory, Democracy and Justice Regionalism and Federalism in Western Democracies*, Ed: Scott Greer, Palgrave Macmillan Press 157-175 ss. 116-139.
- DUPUY, François (1985), “The Politico-Administrative System of the Department in France”, *Center- Periphery Relations in Western Europe*, Yves Meny and Vincent Wright George Allen, Unwin, London
- DYSON, K. (1980), *The State Tradition in Western Europe*, Martin Robertson, Oxford
- EBERLEIN, Burkard and Edgar Grande (2005), “Beyond delegation: Transnational Regulatory Regimes and The EU Regulatory State”, *Journal of European Public Policy*, Vol.12, No. 1, ss.89-112.

- EGERBERG, M. (1999), "Transcending Inter-governmentalism? Identity and Role Perceptions of National Officials in EU Decision-making", *Journal of European Public Policy*, Vol.6 No.3, ss. 456-74.
- EGERBERG, M. (2003), "The European Commission", *European Union Politics*, Michelle Cini Oxford Univ Press, ss.131-145.
- ELAZAR, Daniel J. (1981), "Is Federalism Compatible with Prefectorial Administration?", *Publius*, Vol. 11, No. 2,
- ELIAS, Anwen (2008). "Introduction: Whatever Happened to the Europe of the Regions?", *Regional & Federal Studies*, Vol.18: 5, ss. 483-492.
- EVANS, A. (2002), "Regionalism in the EU: Legal Organisation of a Challenging Social Phenomenon", *Journal of European Integration*, Vol.24, No.3, ss.219-243.
- FARROWS, Martyn and Rosarie McCarthy (1997), "Opinion Formulation and Impact In the Committee of the Regions", *Regional & Federal Studies*, Vol.7: 1, ss.23 - 49.
- FESLER, James W. (1962), "French Field Administration: The Beginnings", *Comparative Studies in Society and History*, Vol. 5, No. 1, ss.76-111.
- GALLAGHER, Tom (1993), "The Rise of The Regional Leagues in Italy", *Regional & Federal Studies*, 3: 2, ss. 65 -87.
- GARNER James W. (1919), "Administrative Reform in France", *The American Political Science Review*, Vol. 13, No. 1, ss.17-46.
- GEORGE, Stephen and Ian Bache (2006), *Politics in the European Union* Oxford University Press
- GERSTENLAUER, Hans-Georg (2003), "German Lander and European Community" ss.190-213. (www.oxfordscholarship.com)
- GILBERT, Guy (1995), "The Finances of the French Regions in the Retrospect", *The End of The French Unitary State Ten Yersars of Regionalization in France (1982-1992)*, John Loughlin and Sonia Mazey, Frank Cass, London.

- GREER, Scott L. (2006), *Territory, Democracy and Justice Regionalism and Federalism in Western Democracies*, Palgrave Macmillan Press.
- GREER, Scott L.(2006), “The Politics of Divergent Policy”, *Territory, Democracy and Justice Regionalism and Federalism in Western Democracies*, Palgrave Macmillan Pres, ss.157-175.
- GREILSAMMER, Ilan (1975), “The Ideological Basis of French Regionalism”, *Publius*, Vol. 5, No. 3, ss. 83-100
- FRUG E. Gerald (2002), “Beyond Regional Government”, *Harvard Law Review*, vol 115 no.7, ss.1763-1836.
- HAYWARD, J. and V. Wright (2002), *Governing from the Centre: Core Executive Coordination in France*. Oxford University Press, Oxford.
- HOOGHE, L. and G. Marks (2001), *Multi-Level Governance and European Integration*, Lanham: Rowman and Littlefield.
- HAINSWORTH, Paul (1993), “A Europe For The Regions?”, *Regional & Federal Studies*, Vol. 3: 3, ss.211-216.
- HANSEN, Niles (1984), “Regional Transboundary Cooperation Efforts in Centralist States: Conflicts and Responses in France and Mexico”, *Publius*, Vol.14 No.4, ss.137-152.
- HARRISON, Virginia (1996), “Subsidiarity in Article 3b of the EC Treaty: Gobbledegook or Justiciable Principle”, *The International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 45, No. 2 ss. 431- 439.
- HARVIE, Christopher (1994), *The Rise of Regional Europe*, Routledge
- HEPBURN, Eve (2008), “The Rise and Fall of a 'Europe of the Regions'”, *Regional & Federal Studies*, Vol. 18: 5, ss.537-555.
- HONNIGE, Christoph and Andre Kaiser (2003), “Opening the Black Box: Decision-Making in the Committee of the Regions”, *Regional & Federal Studies*, Vol.13: 2, ss.1-29.

- HUBER, Wolf (2006), "Evaluation of European Union Cohesion Policy: Window-dressing, Formal Exercise or Coordinated Learning Process?", *Regional Studies*, 40: 2, ss.277- 280.
- HINTJENS, Helen (1991), "Regional Reform in the French Periphery: The Overseas Departments of Reunion, Martinique and Guadeloupe", *Regional & Federal Studies*, 1: 1, 51 — 73
- HOOGHE, Lisbet (2001), *The European Commission and the Integration of Europe, Images of Governance*, Cambridge Univ Press.
- HUBER, Wolf (2006), "Evaluation of European Union Cohesion Policy: Window-dressing, Formal Exercise or Coordinated Learning Process?", *Regional Studies*, 40: 2, ss.277-280.
- HUEGLIN, Thomas (2003), "Federalism at the Crossroads: Old Meanings, New Significance" *Canadian Journal of Political Science / Revue canadienne de science politique*, Vol. 36, No, ss. 275-294.
- IERACCI, Giuseppe (1998), "European Integration and the Relationship Between State and Regions in Italy: The Interplay Between National and Common Agricultural Policies", *Regional & Federal Studies*, Vol.8: 2, ss. 21-33
- INMAN, Robert and Daniel L. Rubinfeld (1997), "Rethinking Federalism" *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 11, No. 4 pp. 43-64
- JOHN, P. (2000), "The Europeanisation of Sub-national Governance", *Urban Studies*, Vol.37, No.5, ss.877–894.
- JACHTENFUCHS, M. (2001), "The Governance Approach to European Integration", *Journal of Common Market Studies*, Vol.39, No.2, ss.245-264.
- JEFFERY, Charlie (1995), "Whither the Committee of the Regions? Reflections on the Committee's Opinion on the Revision of the Treaty on European Union", *Regional & Federal Studies*, Vol.5: 2, ss.247 -257.

- JEFFERY, Charlie (2000), "Sub-national Mobilization and European Integration: Does it Make Any Difference?", *Journal of Common Market Studies*, Vol.38, No.1, ss.1-23.
- JEFFERY, Charlie ve John Yates (1993), "Unification and Maastricht: the Response of the Lander Governments", *Federalism, unification and European Union Integration*. Ed Charlie Jeffery & Roland Sturm, Frank Cass, London.
- JEFFERY, Charlie (2006), "Devolution and Social Citizenship: Which Society, Whose Citizenship?", *Territory, Democracy and Justice Regionalism and Federalism in Western Democracies*, Palgrave Macmillan Press, ss.67-92.
- JEFFERY, Charlie (1996), "Regional Information Offices in Brussels and Multi-level Governance in the EU: A UK-German Comparison", *Regional & Federal Studies*, Vol.6: 2, ss.183- 203.
- JOCHIMSEN, Reimut (1993), "The Regionalisation of Structural Policy: North Rhine-Westphalia in the Europe of the Regions", *Federalism, Unification and European Union Integration*. Ed Charlie Jeffery & Roland Sturm, Frank Cass.
- JORDAN, A. (2001), "The European Union: An Evolving System of Multi-level Governance . . . or Government?", *Politics & Policy*, Vol.29, No.2, ss.193–208.
- JESSOP, Bob (2005), "Multi-level Governance and Multi Level Meta Governance", *Multi-level Governance*, Ed: Ian Bache and Matthew Flinders, Oxford University Press, ss.49-75
- J.K.A Thomanek and Bill Niven (2001), *Dividing and Uniting Germany*, Routledge London and New York
- JONES Barry and Michael Keating (1995), *The European Union and the Regions*, Clarendon Press Oxford
- KAISER, Robert and Heiko Prange (2004), "Managing Diversity in a System of Multi-level Governance: The Open Method of Co-ordination in Innovation Policy", *Journal of European Public Policy*, Vol.11: 2, ss. 249-266.

- KEATING, Michael (1991), "Regionalism, Peripheral Nationalism and the State in Western Europe: A Political Model", *Canadian Review of Studies in Nationalism*, Vol. 18:1, ss.117–29.
- KEATING, Michael (1995) "Europeanism and Regionalism" *The European Union and The Regions*, Ed: Barry Jones and Michael Keating, Clarendon Press Oxford
- KEATING, Michael (1998), *The New Regionalism in Western Europe*, Cheltenham
- KEATING, Michael (2008) "A Quarter Century of the Europe of the Regions", *Regional & Federal Studies*, Vol.18: 5, ss. 629-635.
- KELLAS, J.G. (1991), "European Integration and the Regions" *Parliamentary Affairs*, vol.44/2, ss.226-239.
- KENNEDY, Dennis (1997), "The Committee of the Regions: An Assessment", *Regional & Federal Studies*, Vol.7: 1, ss.1- 4.
- KENNEY, John F. (1955), "The Principle of Subsidiarity", *The American Catholic Sociological Review*, Vol. 16, No. 1, ss. 31-36.
- KINCAID, John (1987), "The State of American Federalism", *Publius*, Vol. 17, No. 3, ss. 1- 33.
- KINCAID, John (1995), "Values and Value Tradeoffs in Federalism", *Publius*, Vol. 25, No. 2, ss.29-44.
- KNILL, C. and A. Lenschow (2005), "Compliance, Competition and Communication: Different Approaches of European Governance and Their Impact on National Institutions", *Journal of Common Market Studies*, Vol.43:3, ss.583–606.
- KNIGHT, Andy and Randolph Persaud (2001), "Subsidiarity, Regional Governance, and Caribbean Security", *Latin American Politics and Society*, Vol. 43, No. 1 ss. 29-56.
- KNODT, Michele (2004), "International Embeddedness of European Multi-level Governance", *Journal of European Public Policy*, Vol.11: 4, ss.701- 719.

- KOHLER-KOCH, B. and B. Rittberger (2006), “The ‘Governance Turn’ in EU Studies”, *Journal of Common Market Studies*, Vol.44, No.1, ss.27–49.
- KOGAN, Norman (1975), “Impact of new Italian Regional Governments on the Structure of Power within the Parties”, *Comparative Politics*, Vol 7 No 3 ss. 383-406.
- KREILKAMP, Karl (1957), “The Principle of Subsidiarity”, *The Review of Politics*, Vol. 19, No. 2, ss.240-244
- LANDAU, Martin (1973), “Federalism, Redundancy and System Reliability” *Publius*, Vol. 3, No. 2, The Federal Polity ss.173-196
- LEONARDI, Robert and Shari Garmise (1992), “Conclusions: Sub-national Elites and the European community”, *Regional & Federal Studies*, vol.2: 1, ss. 247- 274.
- LEONARDI, Robert, Rafaella Y. Nanetti and Robert Putnam (1981), “Devolution as a Political Process: The Case of Italy”, *Publius*, Vol. 11, No. 1, ss. 95-117.
- LOUGHLIN, John and Sonia Mazey (1995), *The End of The French Unitary State Ten Yersars of Regionalization in France (1982-1992)*, John Loughlin and Sonia Mazey, Frank Cass, London.
- LOUGHLIN, John (2007), *Subnational Government The French Experience*. Palgrave Macmillan press
- LOUGHLIN, John (2001), *Subnational Democracy in the European Union Challenges and Opportunities*, Oxford University Press
- LOUGHLIN, John (2001), “Italy: The Crisis of the Second Republic”, *Subnational Democracy in the European Union-Challenges and Opportunities* Ed:John Loughlin With the collaboration of Eliseo Aja, Udo Bullmann, Frank Hendriks, Anders Lidström, Daniel-L. Seiler. Oxford University Press ss.211-229
- LOUGHLIN, John & Seiler Daniel (2001), “France: Between Centralization and Fragmentation”, *Subnational Democracy in the European Union-Challenges and Opportunities* by John Loughlin With the collaboration of Eliseo Aja, Udo Bullmann, Frank Hendriks, Anders Lidström, Daniel-L. Seiler ss.185-211

- LEWIS, Jeffrey (2003), "The Council of the European Union" *European Union Politics*. Ed: Michelle Cini, Oxford University Pres.
- LOVERING, J. (1999), "Theory Led by Policy: The Inadequacies of the New Regionalism", *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol.23, No.2, ss.379–395.
- LYNCH, P. (2004), "Euro-Commentary: Regions and the Convention on the Future of Europe: A Dialogue with the Deaf? *European Urban and Regional Studies*, Vol.11, No.2, ss.170–177.
- LUELMO, Jesus del Rio and Allan Williams (1999), "Regionalism in Iberia", *Regionalism in Europe*, Peter Wagstaff, Intellect Books, ss. 167-187.
- MACCORMICK, Neil (1997), "Democracy, Subsidiarity, and Citizenship in the European Commonwealth", *Law and Philosophy*, Vol. 16, No. 4, ss. 331-356
- MAIRATE, Andrea (2006), "The 'added value' of European Union Cohesion policy", *Regional Studies*, Vol. 40: 2, ss.167- 177.
- MAJONE, G. (1993), "The European Community Between Social Policy and Social Regulation", *Journal of Common Market Studies*, Vol.31, No.2.
- MAREK, Koter (1995), *Region and Regionalism; Social and Political Aspects* Opole-lodz
- MARKS, Gary, Liesbet Hooghe and Arjan H. Schakel (2008), "Patterns of Regional Authority", *Regional & Federal Studies*, Vol:18: 2, ss.167– 181.
- MARTIN, C. and Sanz, I. (2003), "Consequences of Enlargement for European Regional Policy: The Spanish Viewpoint", *The European Economy Group*, No.27, pp.1–68.
- MATTEI, Paola (2004), "Changing Pattern of Center-periphery Relations in Italy: Sidney Tarrow Revisited, *Regional and Federal Studies*, vol.14:4, ss. 538-553
- MATHIAS, J.(2002), "Dimensions of Regional Development", *Regional & Federal Studies*, vol.12: 1 ss. 218- 221.

- MAZEY, Sonia (1995), "French Regions and The European Union", *The End of The French Unitary State Ten Yersars of Regionalization in France (1982-1992)*, John Loughlin and Sonia Mazey, Frank Cass, London.
- MAZZOLENI, Martino (2006), "The First Tripartite Agreement in The European Union. An Actor-centered Analysis of an Experimental Multi-level Interaction", *Regional and Federal Studies*, Vol.16: 3, ss. 263-279.
- MCALEAVEY, P. (1993), "The Politics of European Regional Development Policy: Additionality in the Scottish Coalfields", *Regional Politics and Policy*, Vol.3, No.2, ss.88–107.
- MCCARTHY, R. (1997), "The Committee of the Regions: An Advisory Body's Tortuous Path to Influence", *Journal of European Policy*, Vol.4, No.3, ss.439–454
- MCLAREN, L. (2004), "Opposition to European Integration and Fear of Loss of National Identity: Debunking a Basic Assumption Regarding Hostility to the Integration Process", *European Journal of Political Research*, Vol: 43:6, ss.895–912.
- MEADWELL, Hudson (1991), "A Rational Choice Approach to Political Regionalism" *Comparative Politics*, vol 23, no.4 ss. 401- 421.
- MENY, Yves (1984), "Decentralisation in Socialist France: the Politics of Pragmatism", *West European Politics*, Vol.7, No.1 ss.65-79.
- MENY, Yves and Vincent Wright (1985), *Centre-Periphery Relations in Western Europe*. George Allen, Unwin, London
- MILLAN, Bruce (1997), the committee of the regions: in at the birth, regional and federal studie, Vol.7:1, ss.5- 10
- MITCHELL, Timothy (1991), "The Limits of the State: Beyond Statist Approach and Their Critics", *American Political Science Review*. Vol 85. no.1, ss.78-81.
- MOLS, Frank and Haslam, S. Alexander (2008), "Understanding EU Attitudes in Multi-Level Governance Contexts: A Social Identity Perspective", *West European Politics*, Vol: 31: 3, ss.442 – 463.

- MOORE, Carolyn (2008), “A Europe of the Regions vs. The Regions in Europe: Reflections on Regional Engagement in Brussels”, *Regional & Federal Studies*, Vol: 18: 5, ss.517-535.
- MORATA, Francesc (2006), “Spanish Regions in the European Community” *The European Union and The Regions*, Ed: Barry Jones and Michael Keating, Clarendon Press Oxford ss. 115-133
- MORATA, Francesc (1992), “Regions and the European Community: A Comparative Analysis of Four Spanish Regions”, *Regional & Federal Studies*, 2: 1, 187-216
- MORAVCSIK, A. (1993), “Preferences and Power in the EC: A Liberal Intergovernmentalist Approach”, *Journal of Common Market Studies*, Vol.31, No.4, ss.473–524.
- MORAVCSIK, A. (1995), “Liberal Intergovernmentalism and Integration: A Rejoinder”, *Journal of Common Market Studies*, Vol.33, No.4, ss.611–628.
- MORGAN, Roger (1987), *Regionalism in European Politics*, Policy Studies Institute, London
- MONTERO Alfred (2001), “Decentralizing Democracy: Spain and Brazil in Comparative Perspective”, *Comparative Politics*, vol. 33 no. 2 ss.149-169
- MUELLER, Franz (1943), “The Principle of Subsidiarity in the Christian Tradition”, *The American Catholic Sociological Review*, Vol. 4, No. 3 ss. 144-157.
- MUSGRAVE, Richard A. (1997), “Devolution, Grants and Fiscal Competition”, *Journal of Economic Perspectives*, Vol.11, ss.65–72.
- MUSGRAVE, Richard (1961), “Cost-Benefit Analysis and the Theory of Public Finance *Journal of Economic Literature*, Vol. 7, No. 3, ss. 797-806
- MUSGRAVE, Richard (1997), “Devolution, Grants, and Fiscal Competition”, *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 11, No. 4, ss.65-72.
- NALBANT, Atilla (1997), *Üniter Devlet, Bölgeselleşmeden Küreselleşmeye*, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul

- NEGRIER, E. (1999), "The Changing Role of French Local Government", *West European Politics*, Vol:22/4, ss.120–40.
- NELSON, Ralph (1975), "The Federal Idea in French Political Thought" *Publius* Vol.3 no. 5 ss.7-62.
- OBINGER, Herbert (1998), "Federalism, Direct Democracy, and Welfare State Development in Switzerland", *Journal of Public Policy*, Vol. 18, No. 3 ss.241-263
- OATES, Wallace (1999), "An Essay on Fiscal Federalism" *Journal of Economic Literature*, Vol. 37, No. 3, ss. 1120-1149
- OLSSON, Jan (2003), "Democracy Paradoxes in Multi-level Governance: Theorizing on Structural Fund System Research", *Journal of European Public Policy*, vol.10: 2, ss. 283-300.
- PAGE, Edward and Michael Goldsmith (1987), *Central and Local Government Relations: an Comparative Analysis of West European Unitary States*, Sage California
- PALIER, B. (2000), "Defrosting the French Welfare State", *West European Politics* vol.23:2, ss.113–36.
- PARKS, Judith and Howard Elcock (2010), " why do regions demand autonomy,
- PASQUIER, Romain (2005), "Cognitive Europeanization' and The Territorial Effects of Multilevel Policy Transfer: Local Development in French and Spanish Regions", *Regional & Federal Studies*, Vol: 15: 3, ss.295-310.
- PERSSON, Torsten and Guido Tabellini (1996), "Federal Fiscal Constitutions: Risk Sharing and Moral Hazard", *Econometrica*, Vol. 64, No. 3, ss. 623-646
- PETERS, Guy and Jon Pierre (2001), "Developments in Intergovernmental Relations: Towards Multi-level Governance, *Policy & Politics*, Vol.29, No.2, ss.131–135.
- PETERS, Guy & Pierre Jon (2005), Multi-level Governance and Democracy: a Faustian Bargain. *Multi-level Governance* Edited by. Ian Bache and Matthew Flinders, Oxford University Pres, ss.75-93.

- PETERSON Paul E. (2006), "The Changing Politics of Federalism in the United States", *Territory, Democracy and Justice Regionalism and Federalism in Western Democracies*, Ed: Scott Greer, Palgrave Macmillan Press ss.92-117.
- PHINNEMORE, David (2003), "Towards European Union", *European Union Politics*, Michelle Cini, ss. 46-58 1823
- PIERSON, Paul (2002), "Coping with Permanent Austerity: Welfare State Restructuring in Affluent Democracies" *Revue française de sociologie*, Vol. 43, No. 2, ss.369-406
- PIERSON, Paul (1996), "The path to European Integration: a Historical Institutional Analysis", *Comparative Political Studies* Vol.29:2, ss.123–163.
- PIERSON Paul (1996), "The New Politics of the Welfare State" *World Politics*, Vol. 48, No. 2 ss.143-179
- PIKE, Andy (2007), "Editorial: Whither Regional Studies?", *Regional Studies*, Vol:41: 9, ss.1143 -1148
- PINDER John (1985), "European Community and Nation-State: A Case for a Neo-Federalism?", *International Affairs (Royal Institute of International Affairs)*, Vol. 62, No. 1,
- POGGI, Gianfranco (1991), *Çağdaş Devletin Gelişimi, Sosyolojik Bir Yaklaşım*, Hürriyet Vakfı Yayınları, İstanbul
- PUTNAM, R. (1988), "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games", *International Organization*, Vol.42, No.3, ss.427–461.
- RADELLI, Claudio M. and Marcello G. Bruni (1998), "Beyond Charlemagne's Europe: A Sub-national Examination of Italy Within the EMU", *Regional & Federal Studies*, Vol:8: 2, ss.34 -51.
- RAYMOND, G. and A. Cole (2006), "The Republican Ideal and the Reality of the Republic", *Redefining the French Republic*, Manchester University Press, Manchester, ss. 1–13.

- REISSERT, Bernt ve Günther Schaefer (1985), “Center- Periphery Relations in the Federal Republic of Germany”, *Center- Periphery Relations in Western Europe*, Yves Meny and Vincent Wright George Allen, Unwin , London
- RIKER, William (1957), “Dutch and American Federalism”, *Journal of the History of Ideas*, Vol. 18, No. 4 ss. 495-521
- RISSE, T. (2004), “European Institutions and Identity Change: What Have We Learned?”, *Transnational Identities: Becoming European in the EU*. Ed: R.K. Herrmann, T. Risse and M. Brewer, Lanham, MD: Rowman & Littlefield, ss.247–271.
- RISSE, T. (2005), “Neofunctionalism, European Identity and the Puzzle of European Integration”, *Journal of European Public Policy*, Vol:12:2, ss.237–54.
- ROSE, Richard (1985), “From Government at the Centre to Nationwide Government”, *Center- Periphery Relations in Western Europe* ,Yves Meny and Vincent Wright George Allen, Unwin , London
- ROSAMOND, Ben (2003), “New Theories of Eurpean Integration” *European Union Politics*, Michelle Cini, Oxford Unv Pres.
- ROSENAU, James (2005), “Strong Demand, Huge Supply: Governance in an Emerging Epoch. *Multi-level Governance* Ed: Ian Bache and Matthew Flinders, Oxford University Press, ss.31-49.
- ROUX, Christophe (2008), “Italy's path to federalism. Origins and paradoxes”, *Journal of Modern Italian Studies*, Vol:13: 3, ss.325-339.
- SAUNDERS, Cheryl (1995), “Constitutional Arrangements of Federal Systems”, *Publius*, Vol. 25, No. 2 ss. 61-79.
- SCHARPF, Fritz W. (1997), “Introduction: the Problem-Solving Capacity of Multi-level Governance”, *Journal of European Public Policy*, Vol:4: 4, ss.520-538
- SHARPE, L.J (1993), *The Rise of Meso Moverment in Europe* Sage California

- SCHMIDT, Vivien (1990), *Democratizing France: The Political and Administrative History of France*, Cambridge Univ Press, Cambridge
- SCHMIDT, Vivien (1996), *From State to Market: The Transformation of French Business and Government*. Cambridge University Press, Cambridge
- SCHMIDT, Vivien (1999), “The European Union and Its Member-States: Institutional Contrasts and Their Consequences”. *Mpifg working paper* ss.1-17
- SCHMIDTKE, Oliver (1993), “ The Populist Challenge to the Italian Nation-State: The Lega Lombarda/Nord” *Regional Politics and Policy*, ss.140-162.
- SCHMITT-Egner, P. (2002), “The Concept of ‘Region’: Theoretical and Methodological Notes on its Reconstruction”, *European Integration*, Vol.24, No.3, ss.179–200.
- SCOUT, J. A. and Jordan, A. J. (2007), “From Cohesion to Territorial Policy Integration (TPI): Exploring the Governance Challenges in the European Union”, *European Planning Studies*, Vol.15, No.6, ss.835–851.
- SHRIJVER, Frans J.(2004), “Electoral Performance of Regionalist Parties and Perspectives on Regional Identity in France”, *Regional & Federal Studies*, Vol:14: 2, ss.187-210
- SHRIJVER, Frans (2006), “*Regionalism after Regionalisation Spain, France and The United Kingdom*” Amsterdam University Press.
- SCHWAIGER, Peter (1997), “The European Union's Committee of the Regions: A Progress Report”, *Regional & Federal Studies*, vol: 7: 1, ss.11-22
- SIMEON, Richard (2006), “Federalism and Social Justice: Thinking Through the Tangle” *Territory, Democracy and Justice Regionalism and Federalism in Western Democracies*, Ed: Scott Greer, Palgrave Macmillan Press
- SCULY, Roger (2003), “The European Parliament” *European Union Politics*, Ed: Michelle Cini, Oxford University Pres.
- SMITH, Andy (1996), “The French Case: The Exception or the Rule?”, *Regional & Federal Studies*, Vol:6: 2, ss.117-130

- SMILEY, Donald (1984), "Public Sector Politics, Modernization, and Federalism: The Canadian and American Experiences" *Publius*, Vol. 14, No. 1, ss.39-59.
- SPITZER, Alan B. (1965), "The Bureaucrat as Proconsul: The Restoration Prefect and the Police Generale", *Comparative Studies in Society and History*, Vol. 7, No. 4 ss. 371-392.
- STURM, Roland (2006), "The Adventure of Divergence: An Inquiry into the Preconditions for Institutional Diversity and Political Innovation after Political Decentralization " *Territory, Democracy and Justice Regionalism and Federalism in Western Democracies*, Ed: Scott Greer, Palgrave Macmillan Press ss.139-159
- STURM, Roland and Jurgen Dieringer (2005), "The Europeanization of Regions in Eastern and Western Europe: Theoretical Perspectives", *Regional & Federal Studies*, Vol.15: 3, ss. 279- 294.
- SUBIRATS, Joan (2006), "Multi-level Governance and Multi-level Discontent: The Triumph and Tensions of the Spanish Model", *Territory, Democracy and Justice Regionalism and Federalism in Western Democracies*, Ed: Scott Greer, Palgrave Macmillan Pres.
- SUTCLIFF, John B. (2000), "The 1999 Reform of the Structural Fund Regulations: Multi-level Governance or Renationalisation?", *Journal of European Public Policy*, Vol.7, No.2,ss.290–309.
- SYKES, Olivier and Shaw, David (2008), "Investigating Territorial Positioning by Sub-state Territories in Europe", *Regional & Federal Studies*, Vol:18: 1, ss.55-76
- SWANK, Duane (1992), "Politics and the Structural Dependence of the State in Democratic Capitalist Nations" *The American Political Science Review*, Vol. 86, No. 1 ss. 38-54.
- SWANK, Duane (1996), "Culture, Institutions, and Economic Growth: Theory, Recent Evidence, and the Role of Communitarian Polities", *American Journal of Political Science*, Vol. 40, No. 3 ss. 660-679

- TARR, Alan (1992), "Constitutional Theories and Constitutional Rights: Federalist Considerations", *Publius*, Vol. 22, No. 2, ss. 93-108
- TARR, Alan (1994), "The Past and Future of the New Judicial Federalism" *Publius*, Vol. 24, No. 2 ss. 63-79
- TRAER, James (1977), "From Reform to Revolution: The Critical Century in the Development of the French Legal System", *Journal of Modern History*, Vol 49 no.1 ss. 73-88.
- TATHAM, Michael (2008), "Going Solo: Direct Regional Representation in the European Union", *Regional & Federal Studies*, Vol:18: 5, ss.493-515.
- THIELEMANN, E. (2002), "The Price of Europeanization: Why European Regional Policy Initiatives Are a Mixed Blessing", *Regional & Federal Studies*, Vol.12: 1,ss. 43- 65.
- TREIB, O. Baehr, H. and Falkner, G. (2005), "Modes of Governance: A Note Towards Conceptual Clarification", *European Governance Papers*, No.05-02.
- TREISMAN, Daniel (2007), *The Architecture of Government: Rethinking Political Decentralization*. Cambridge University Press, Cambridge
- TRENCH, Alan (2006), "Intergovernmental Relations: In Search of a Theory" *Territory, Democracy and Justice Regionalism and Federalism in Western Democracies*, Ed: Scott Greer, Palgrave Macmillan Press, ss.224-257.
- URWIN, Derek (1985), "The Price of a Kingdom: Territory, Identity and the Center-Periphery Dimension in Western Europe", *Center- Periphery Relations in Western Europe* , Yves Meny and Vincent Wright George Allen, Unwin , London
- VAN Der Knaap, Peter (1994), "The Committee of the Regions: The Outset of a 'Europe of the Regions'", *Regional & Federal Studies*, Vol: 4: 2, ss.86-100
- VOIGHT, Rüdiger (1989), "Financing the German Federal System in the 1980s" *Publius*, Vol. 19, No. 4, ss. 99-113

- WATT, Ronald (2006), "Origins of Cooperative and Competitive Federalism"
Territory, Democracy and Justice Regionalism and Federalism in Western Democracies, Ed: Scott Greer, Palgrave Macmillan Press, ss.201-224
- WEISS, John H. (1983), "Origins of the French Welfare State: Poor Relief in the Third Republic, 1871-1914" *French Historical Studies*, Vol. 13, No. 1 ss. 47-78.
- WAGSTAFF, Peter (1999), *Regionalism in Europe*. Intellect Boks
- WEYAND, S. (1996), "Inter-regional Associations and the European Integration Process", *Regional and Federal Studies*, Vol.6, No.2, ss.166-182.
- WINCOTT, Daniel (1996), "Federalism and European Union. The Scope and Limits of Treaty of Maastricht", *International Political Science Review*. Vol.17 No.4 ss.403-415.
- WISE, M. and G. Croxford (1988), "The European Regional Development Fund: Community Ideals and National Realities", *Political Geography Quarterly*, Vol.7, No.2, ss.161-82.
- WISHLADE, F.G. (1993), "Competition Policy, Cohesion and the Co-ordination of Regional Aids in the European Community", *European Competition Law Review*, Vol.14, No.4, ss.143-50.
- WISHLADE, F.G. (1998), "Competition Policy or Cohesion Policy by the Back Door? The Commission Guidelines on National Regional Aid", *European Competition Law Review*, Vol.6, ss.343-57.
- WISHLADE, Fiona G.(2008) "Competition and Cohesion - Coherence or Conflict? European Union Regional State Aid Reform Post-2006", *Regional Studies*, vol.42: 5, ss.753- 765.
- WRIGHT, Vincent and Yves Meny (1985), *Centre-Periphery Relations in Western Europe* . George Allen, Unwin , London
- WOODS, Dwayne (1995), The Crisis of Center-Periphery Integration in Italy and the Rise of Regional populism: The Lombard League. *Comparative Politics* Vol 27 no.2 ss. 187-203

YOUNG, James T. (1898), Administrative Centralization and Decentralization in France. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 11 ss. 24-43

ZARISKI, Raphael (1983), "The Establishment of the Kingdom of Italy as a Unitary State: A Case Study in Regime Formation" *Publius*, Vol. 13, No. 4 ss. 1-19.

ÖZGEÇMİŞ

1973 Akyaka, Kars doğumlu. Gümüşhane Öğretmen Lisesinden sonra Orta Doğu Teknik Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi bölümünden mezun oldu. Yüksek lisans eğitimini Bilkent Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetiminde tamamladı. Birleşmiş Milletler Kalkınma Programında proje uzmanı olarak görevde bulundu.