

TÜRKİYE'DE BÖLGE YÖNETİMİ ARAYIŞLARI

*Yakup BULUT **

"Toplumsal değişim süreci, ülkeyi yeni dengeler aramaya götürmektedir. Başlangıçta, merkezileşme, ülkenin birliğini sağlamada ve devam ettirmede önemli bir yer tutmaktaydı. Ancak merkezileşme artık önemini kaybetmiştir. Bundan sonra, yarının ekonomik gücünü oluşturmada, bölge yönetimleri önem kazanmıştır."
De Gaulle'nin 24 Mart 1968'de Lyon'da yaptığı konuşma.
(J..Blance ve B.Remond, 1994: 145).

Özet: Bugüne kadar hep ekonomik ve güvenlik bağlamında ele alınan bölge yönetimlerinin, bugün artık bir yönetim birimi, hatta yerel yönetim birimi olarak düzenlenmesi gerektiği tartışılmaktadır.

Bu çalışma, gerek Türkiye'de bölge yönetimine ilişkin süreci, gerekse bu konuda uluslararası düzeyde meydana gelen gelişmeleri dikkate alarak, bugün Türkiye'de bölgenin bir yerel yönetim birimi olarak düzenlenmesini tartışmaktadır. Bu bağlamda öncelikle bölge kavramı ve Türkiye'de bölge yönetimine ilişkin süreç ele alınmakta, daha sonra bölge yönetimine ilişkin uygulamalar ve yeni model arayışları incelenmektedir. Bu çerçevede Türkiye'de bölgenin bir yerel yönetim birimi olarak düzenlenmesini önermektedir. Sonuçta çalışmanın geneli ele alınarak bir değerlendirme yapılmaktadır.

Anahtar Sözcükler: Bölge, bölge yönetimi, yerel yönetim, bölgecilik.

GİRİŞ

Anayasanın öngördüğü şekilde Türkiye'de merkezi yönetimin taşra teşkilatı, esas olarak il sistemine göre kurulmuştur. Ülke, illere bölünmüş ve merkezi yönetim kuruluşlarının taşra örgütlenmelerini buna göre gerçekleştirmeleri beklenmiştir. Merkezi yönetim kuruluşlarının bir kısmının il düzeyinde, bir kısmının ise il sistemi dışında ve bir kaç ili içine alan bölge düzeyinde örgütlenmesi nedeniyle il sistemi, bugünkü şekliyle çok karışık bir yapı haline gelmiştir. Bugün bir çok merkezi yönetim kuruluşu, il sınırlarını aşarak bir kaç ili içine alan bölge örgütleri kurma yoluna gittiği aşikardır. Ancak gerek teknik zorunluluklar, gerekse il valisinin denetiminden kaçmak amacıyla bölge düzeyinde örgütlenmeye giden merkezi yönetim kuruluşları, ülkeyi bölgelere ayırırken sadece kendi gereksinimlerini göz önünde bulundurmışlardır (Polatoğlu, 1985: 29). İşte bu mevcut durum, bir yandan il yönetim sisteminin statüsünü tartışılır hale getirmekte diğer yandan da yeni yönetim modeli arayışlarını gündeme taşımak-

* Yrd. Doç. Dr., KSÜ İİBF Öğretim Üyesi, yakupbulut@hotmail.com

tadır. Bu arayışların temelinde, adı ve kuruluş amacı farklı olsa da aslında bir bölge yönetim sisteminin kurulması yattığı söylenebilir.

Bugüne kadar bölge yönetimine ilişkin arayışların genellikle güvenlik ve ekonomik kalkınma bağlamında ele alındığı görülmektedir. Bu iki konuda en çok dile getirilen bölgeler ise Güneydoğu Anadolu Bölgesi, Doğu Anadolu Bölgesi ve Karadeniz Bölgesidir. Çünkü bu bölgelerde hem güvenlik sorunu daha fazladır, hem de ekonomik bakımdan en güçsüz bölgelerdir. Ancak bugün bölge yönetimi anlayışının sadece ekonomik ve güvenlik bağlamında değil, aynı zamanda bir yönetim kademesi olarak da yönetim sistemimizde yer alması gerektiği ileri sürülmektedir. Bu yönetim kademesinin, özellikle “bölge yerel yönetimleri” çerçevesinde gerçekleşmesi, bölgelerin gelişmesinde ve etkin bir yönetimin sağlanmasında daha etkili olabilir. Günümüzde Güney Doğu Anadolu Bölgesi’nde varlığını sürdüren GAP Yönetimi, güvenlik ve ekonomik kalkınmanın yanında bir yerel yönetim biriminin sahip olduğu fonksiyonlara da sahiptir. Bu fonksiyonların bir bölgeye hitap etmesi nedeniyle, GAP, bir bölge yönetimi izlenimini de vermektedir. Dolayısıyla, farklı şekilde ifade edilse de aslında bölge yerel yönetimleri bugün uygulamada vardır denilebilir.

Bu çerçevede, yönetsel yapımızın taşra ve yerel yönetimler düzeyindeki örgütlenmesiyle uyumlu ve tutarlı bir bölgesel örgütlenmeye gidilmesi önemli yararlar getirebilir. Dolayısıyla önce bölgeler belirlenmeli ve bu bölgelerin tümüne ilişkin planlama ve uygulama çalışmaları için demokratik halk katılımına elverişli ve “plan bölge” kavramıyla tutarlı bir yönetsel bölümlendirme yapılabilir. Bu bağlamda İtalya, İspanya ve Fransa gibi üniter olan ülkelerdeki son gelişmeler de dikkate alınarak, bölge ölçeğindeki planlamanın yürütülmesi ve uygulanması yetkisinin, organlarını halkın seçeceği bölge yerel yönetimlerine verilmesi olanakları araştırılmalıdır. Bu durum, demokratikleşme ve yerelleşme açısından da önemli bir gelişme olacaktır (Geray, 1997: 300).

Çalışmada öncelikle bölge kavramı ve bölge yönetimine ilişkin süreç ele alınacaktır. Daha sonra bölge yönetimi uygulamaları ve yeni model arayışlarına değinilerek, özellikle bölge yerel yönetimleri üzerinde durulacaktır. Sonuç olarak, elde edilen bilgiler ışığında bir değerlendirme yapılacaktır.

BÖLGE VE BÖLGE YEREL YÖNETİMİ KAVRAMI

Bölge kavramı, coğrafi, toplumsal veya siyasal açıdan tanımlandığı gibi, bir yönetim kademesi ve bir yerel yönetim birimi olması açısından da tanımlanmaktadır. Diğer bir ifade ile bölge, ya fiziksel, ya işlevsel ya da siyasal temele dayanan bir birimi anlatır (Keleş ve Erbay, 1999: 6) Dolayısıyla, “bölge” nedir dendiğinde üzerinde kolayca görüş birliğine varılan bir tanımlama yapmak zor görünmektedir (Polatoğlu, 1998: 9; Türe, 2000: 13). Örneğin, fiziksel ya da kültürel nitelikleri bakımından bir bütün oluşturan ve bu açıdan kendine bitişik olan yörelerden farklılaşan bir toprak parçası olarak tanımlandığı gibi, iller ile

merkezi devlet yönetimi arasındaki mülki yönetim kademesi veya illerden daha geniş coğrafi birimlerde eşgüdümlemesi gerekli görülen bazı hizmetlerin yürütüldüğü coğrafi-yönetimsel birim olarak da tanımlanabilmektedir. Fransa, Belçika, İtalya gibi bazı ülkelerde ise bir yerel yönetim kademesi olarak tanımlanmaktadır (Bozkurt ve Ergun, 1998: 39). Siyasal anlamda bölge ise, değişik etmenlerden oluşmaktadır ki, bu etmenlerin başında “kimlik” duygusu gelmektedir.¹ Avrupa Parlamentosu da 1988’de kabul ettiği Bölgeselleşme Şartı’nda bölge kavramını daha geniş olarak ele almakta ve bölgeleri, coğrafi açıdan kendine yeterli ve nüfus, dil, kültür ve tarihsel gelenekler gibi ortak özelliklere sahip birimler olarak tanımlanmaktadır (Keleş, 1998: 8)

Türkiye’de bölgenin, iller ile merkezi yönetim arasındaki mülki yönetim kademesi olması durumu, istisnai ve geçicidir. Örneğin Olağanüstü Hal Bölgesi geçici bir bölge yönetimidir. İllerden daha geniş coğrafi-yönetimsel bir birim olma uygulaması ise ülkemizde yaygın olarak uygulanmaktadır. Bu tür yönetimsel örgütlenmeye, Karayolları Genel Müdürlüğü, Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü’nün taşra örgütlenmesi örnek olarak verilebilir.

Bölge, bir yerel yönetim kademesi olarak ele alındığında, belediyeler ve il özel idarelerinden sonra gelen ve onları kuşatan daha geniş coğrafi alana dayalı bir yerel yönetim birimi olarak karşımıza çıkmaktadır (Bozkurt ve Ergun, 1998: 40). Bunların karar organları seçimle gelen bir bölge meclisidir. Yürütme organı ise bazen bölge valisi bazen de bölge meclisi içinden seçilmiş başkan ve yürütme kurullarıdır.

Türkiye’de bölge kavramının, merkezi yönetimin taşra örgütlenmesi çerçevesinde ele alındığı görülmektedir. Buna göre Türk kamu yönetimi literatüründe bölge, bir kaç ilin kümelenmesi ile oluşturulan, ilden daha geniş ölçekli bir coğrafi alanı ifade etmektedir (Polatağlu, 1998: 9). Dolayısıyla bölge kavramı, konuya, kritere, zamana ve ölçüye göre değişiklik göstermektedir (Payaslıoğlu, 1966: 72). Bununla beraber bölgenin, genellikle benzer veya tamamlayıcı nitelikleri olan sürekli coğrafi alanları ifade ettiği ve belli bir bütünlüğü içerdiği görülmektedir (Tekeli, 1972: 48).

TÜRKİYE’DE BÖLGE YÖNETİMİ DÜŞÜNCESİNİN ORTAYA ÇIKIŞI VE ANAYASAL GELİŞİMİ

Türkiye’de bölge yönetimi düşüncesinin ortaya çıkışı ve gelişimi cumhuriyetin kurulmasından öncesine dayanmaktadır. Bölge yönetimine ilişkin ilk düzenleme, 1913 tarihli “İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkatı”dır. Düzenlemeye göre Osmanlı ülkesi teftiş bölgelerine bölünmekte ve her teftiş bölgesi

¹Kimlik, kişinin ya da toplumsal bir kümenin türlü bağılıklarını açıklayan, tanınmasını sağlayan ve dış gözlemle kavranabilen özellikleridir. Diğer bir ifade ile özneyi en yakın benzerinden ayıran farklılıklardır (Keleş ve Erbay, 1999: 6).

bir genel müfettişe bağlanmaktadır. Geçici kanunun 1.maddesinde, “İller ve nahiyelerin idaresi, kanunların süratle uygulanması ve yönetimde ciddi bir örgütlenmeye ulaşılması ve güvenliğin, imarın, ulusal servetin elde edilmesi ve artırılması için, Osmalı ülkesi teftiş bölgelerine bölünür ve her teftiş bölgesi bir Genel Müfettişin gözetimine verilir” hükmü yer almaktadır. Burada dikkat edildiği gibi, “yönetimde ciddi bir örgütlenme”ye ulaşılması, ayrıca güvenliğin yanı sıra imardan, ulusal servetin artırılmasında da söz edilmektedir (Keleş, 1994: 141). Bu geçici yasaya dayanılarak çıkarılan yönetmelik, Genel Müfettişliklerin görev ve yetkilerini ayrıntılı olarak düzenlemiştir. Buna göre Genel Müfettişler görevli oldukları bölgede herhangi bir kenti merkez olarak seçebilmektedirler (m/1). Sadece güvenlik işleriyle değil, aynı zamanda illerin bilim, servet ve iktisadi yönlerden kalkındırarak yararlı girişimlerde bulunabilmeleri, bakanlıkların yetkilerine giren konularda valilere yetki verebilmeleri (m/23) öngörülmüştür (Keleş, 1994: 142). Burada öngörülen yetki ve görevlerin, bir yerelleşme² bağlamında olmadığı görülmektedir. Diğer bir ifade ile özerk ve organlarının halk tarafından seçilen bir Genel Müfettişlik Kurumu’ndan bahsedilmiyor, sadece merkeze bağımlı ve yetki genişliğine dayalı bölgesel bir yönetim dile getirilmektedir.

1921 tarihli Teşkilat-ı Esasiye Kanunu’nun 22. maddesinde, “Genel Müfettişlik Kıtaları”ndan bahsedilmiştir. Bu maddeye göre “iller, ekonomik ve toplumsal ilişkileri itibarıyla birleştirilmekte ve genel müfettişlik kıtaları (bölge) oluşturulmaktadır”. 23. maddede genel güvenliğin, illerdeki ortak işlerin uyumunun ve yerel yönetimlere ait hizmetlerin denetiminin bu müfettişlik kıtalarının fonksiyonları arasında sayılması dikkat çekicidir (Tanilli, 1980: 32). Tosun’a göre 22. maddede belirtilen hükümle, yönetim kademe sayısının azaltılıp illeri çoğaltmanın sakıncasının giderilmesi istenmiştir. Ancak bu hükmün hayata geçmesi söz konusu olmamıştır (Tosun, 1970: 16; Türe, 1998: 64). Dolayısıyla 1921 Anayasası esas olarak il sistemini benimsemiştir. 1924 Anayasası ise bölge yönetimi veya onu hatırlatacak “genel müfettişlik”, “teftiş bölgeleri” gibi kavramlara yer vermemiştir.

1927’de 1164 sayılı Genel Müfettişlikler Oluşturulmasına İlişkin Yasa çıkarılmıştır. Yasanın amacı, emniyet ve asayişin korunması, ortak ve sistemli bir yönetim ve kalkınma sağlamaktır. Yasa aynı zamanda, genel müfettişliklerin kurulması ve kaldırılması konusunda hükümete yetki vermiştir. Ancak öngörülen bu örgütlenme şekli uygulamada başarılı olamamış ve illerin tepkisini çekmiştir. Nitekim 1949’da İl İdaresi Yasası yürürlüğe girdiğinde, bu örgütlenme-

² Bir yönetimde yerelleşme (adem-i merkeziyet= yerinden yönetim) iki şekilde sağlanabilir. Birincisi, yerel veya bölgesel yararların yönetimiyle sorumlu yöneticileri seçimle belirlemek, ikincisi, bölgesel ya da yerel makamların yetkilerini artırmaktır. Yerel makamların yetki ve görevlerini artırmak “yetki genişliği” ile kavramlaştırılmakta ve yerelleşme olarak kabul edilmemektedir. Bu konuda seçilmişlik, esas kriter olarak karımıza çıkmaktadır. (Yayla, 1984: 57).

nin Anayasanın 89. maddesine aykırı olduğu gerekçesi ileri sürülmüştür.³ Buna bağlı olarak çıkarılan 5990 sayılı yasa ile yürürlükten kaldırılmıştır (Tamer, 1992: 116-117).

1164 sayılı yasa yürürlükten kalkmadan 3 yıl önce çıkarılan bir kararnamede (28 Şubat 1945 gün 3/2222 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı) Genel müfettişlikler ve bölgelerinin yönetimine ilişkin önemli hükümler yer almıştır. Buna göre Genel Müfettişler, bölgelerinin yönetim, ekonomik, sosyal, kültürel, bayındırlık çalışmalarını takip eder, bu hizmetlerin olumlu yürümesi için tedbirleri alır, Çalışma Birliği Planı yapılması konusunda, bölgelerindeki valileri yılda bir kez, lüzum gördükleri yerde toplantıya çağırabilir (m/12) Bu toplantılarda alınan kararlardan illerin yetkileri içinde bulunanları valiler, bakanlıklarda yapılması gerekenleri bakanlıklar nezdinde takip ederler (m/13). Ayrıca, sağlık, eğitim, iskan, terfih, bayındırlık gibi bir çok konuda planlı çalışmalar yapabilecekleri öngörülür (m/14 ve m/169). Genel Müfettişler, aynı zamanda genel ve yerel yönetim işlerinde denetleme hakkına da sahiptirler (m/24). Bütün bunlar, bölge planıcılığının ve koordinatör (eşgüdümçü) vali, bölge valisi ihtiyacının çekirdeğini oluşturan deneyimlerdir (Keleş, 1994: 143)

1961 Anayasası, il sisteminin genel çerçevesini korumakla beraber, “belli kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla birden çok ili içine alan çevrede, bu hizmetler için, yetki genişliğine sahip kuruluşlar meydana getirilebilir” (m/115) hükmünü koyarak bölgesel kuruluşların oluşturulmasına kapı açmıştır. 1982 Anayasası da “kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla, birden çok ili içine alan, merkezi yönetim örgütü kurulabileceğini ve bu teşkilatın görev ve yetkilerinin kanunla düzenleneceği”ni hükme bağlamıştır (m/126). Merkezi yönetim kuruluşlarının bölge örgütlerinin yasal dayanağı bu maddelerdir (Keleş, 1996: 247). Dolayısıyla gerek 1961 gerek 1982 Anayasası, merkezi yönetimin bölgesel düzeyde örgütlenebilmesine imkan sağlamıştır. 1984 yılında çıkarılan 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş Esasları Hakkında Kanun ile de merkezi yönetimin bölge örgütlenmesi, genel ve soyut biçimde kurala bağlanmaktadır. Buna göre bakanlıklarda ve bağlı kuruluşlarda bölge örgütlenmesinin oluşturulması ancak kuruluş yasasında öngörülmüş olmasıyla mümkün olacaktır (Gözübüyük, 1992: 94). Bu dönemde bölge yönetimine ilişkin en önemli bir gelişme, 4 Ekim 1983 tarihli Resmi Gazete’de yayınlanan “Bölge Valiliği Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” ile bölge valiliklerinin kurulmasının istenmesidir. Uygulamaya geçmeden yürürlükten kaldırılan bu kararname ile ülkemizde bölge düzeyinde örgütlenmenin amaçları, biçimi ve işleyişi tüm kamu örgütleri bakımından bir temele oturtulmaya çalışılmıştır (Polatoğlu, 1985: 30).

³1924 Anayasası’nın 89. Maddesi şöyledir: “Türkiye, coğrafi vaziyet ve iktisadi münasebet noktai nazarında vilayetlere, vilayetler kazalara, kazalar nahiyelere münkasemdir ve nahiyeler de kasaba ve köylerden tereküp eder”.

BÖLGE YÖNETİMİ ÜZERİNE TARTIŞMALAR

Bundan önceki açıklamalarda görüldüğü gibi Türkiye’de İl Özel Yönetimlerinin sayısı ve örgütlenme biçimi, bölge ölçüsünde yönetimin örgütlenmesiyle yakından ilgilidir. Nitekim bazı bakanlıklar ve Kamu İktisadi Kuruluşları, kendi görevlerinin gerekleri açısından bölge örgütleri kurmuşlardır. Bu örgütlenme, Anayasada belirtilen, merkezi yönetimin taşra örgütünün kurulmasıyla ilgili kurala göre gerçekleştirilmektedir. Ancak bu kurala göre kurulan bölge örgütlerinin sayıları, hizmet alanları ve merkezleri arasında farklılıklar vardır. Bazı bölge kuruluşlarının sınırları saptanırken il sınırlarından kaçınılması, merkezi yönetim kuruluşlarına bölge düzeyinde örgütlenmeye gitme yönünde sınırsız bir serbestlik tanınması, çalışma alanı sadece bir ille sınırlı bölgesel kuruluşların oluşturulması, yönetimin bütünlüğünü geniş ölçüde zedelemiştir (Keleş, 1994: 140) Bu dağınıklığı gidermek için bazı öneriler de dile getirilmiştir. Örneğin Payaslıoğlu (1966: 85), merkezi idarenin taşra kuruluşları, merkez ve alanları ortak olacak şekilde plan bölgeleri içinde yeniden teşkilatlandırılması, bu plan bölgelerinin belirlenmesi ile ilgili çalışmalarda yetki ve sorumluluk tek bir kuruluşa verilmesi ve bu kuruluşun da DPT olmasının en uygun olacağını dile getirmiştir.

Bölge yönetimine ilişkin tartışmalar aslında her zaman güncelliğini korumuştur. Ancak “bölge” sözcüğünden uzun süre korkulmuş ve bu sözcüğün kullanılmasından çekinilmiştir. Nitekim 1961 Anayasasının 115.maddesinde bölge sözcüğü yerine “çevre” sözcüğü kullanılmıştır. Bölge sözcüğünün kullanılması durumunda bundan, yetki genişliği yerine, özerklik, siyasal yerinden yönetim ve federalizme geçişin ilk adımı gibi sonuçların çıkarılabileceğinden endişe edilmiştir. Oysa bölge plancılığından geniş ölçüde yararlanan ülkeleri de dikkate alarak “bölge ölçüsünde örgütlenme”ye gitmekten çekinmemek gerekmektedir (Keleş, 1994: 141).

1961 Anayasası’nın, Temsilciler Meclisinde konuşulması esnasında bölge sözcüğünün konulup konulmaması konusunda iki endişe dile getiriliyordu. **Birincisi**, geçmişte denenmiş ve başarılı olamamış “Genel Müfettişlik” uygulamasının ihyası söz konusu olabilirdi. Nitekim bazı temsilciler, geçmişte uygulanan bu yönetim şeklinin “başarılı olmadığını”, “halk arasında yanlış zihniyetlere yol açtığı” dile getiriliyordu. Dolayısıyla böylesine olumsuz bir tecrübenin anayasal bir nitelik kazanmasının uygun olmayacağı ileri sürülüyordu.

İkinci endişe ise, “bölgecilik” oluşturulmasından çekinilmekteydi. Nitekim temsilcilerden bazıları, “bu madde bölgeciliği doğurur. Komisyon da vazgeçsin”, “..gayet kötü neticelere yol açar..” şeklinde fikirler ileri sürmüştür. Ancak bu fikirlerle karşı çıkanlar da olmuştur. Örneğin, Komisyon sözcüsü şu fikirleri ileri sürmüştür: “Bazı arkadaşlarımız bölgecilik kurulduğundan bahsettiler. Bundan endişeye mahal yoktur. Dünyanın her yerinde artık hizmetlerin şümü-

lünün genişlemesi ve vilayetlerde çeşitli ünitelerin hudutlarını çoktan aşması ve durumun diğer vilayetlere sirayet etmesi karşısında hizmetleri birleştirmek suretiyle daha randımanlı ve koordineli bir çalışma yoluna gidilmiş bulunmaktadır....Müfettişi Umumilikler tamamen vilayetlerin asayiş ve inzibatı ile alakalı vazife görürlerdi...Bugün artık amme hizmetleri vilayet ve belediye hudutlarını çoktan aşmaktadır. Tasavvur buyurun bir su işi, bir elektrik mevzuu bugün bir vilayet hududunun çok dışına ve daha geniş sahalarla yayılıyor. Keşke birçok vilayetlerin üstünde daha yüksek kademelerde üniteler kurmak mümkün olsa da teşkil etsek. Bunun bölge ile ilgisi yoktur.”

Bu tartışmalarda bahsedilen konu, daha önce uygulanan ve yetki genişliğine sahip bölge kuruluşlarının (Genel Müfettişliklerin) meşrulaştırılması ve Anayasa temeline kavuşturulmasından farklıdır. Burada bahsedilenler, birden çok kamu hizmetinin belirli bazı bölgelerde teşkilatlandırılmasıdır. Onar, 1961 Anayasasının 115. maddesinin 3. fıkrasını değerlendirirken, medeni ülkelerin, ulaştırma vasıtalarının artması ve hızlanması nispetinde, idari bölümlerin sayısını azalttıklarını ve daha geniş idare alanları kurma yoluna gittiklerini belirtmekte ve Fransa’ya örnek göstermektedir. O’na göre “idari bölgecilik” fikri gittikçe önem kazanmaktadır. İl bölümlerinin ise iktisadi ve sosyal ihtiyaçlara cevap vermekte güçlük çekmektedir. Onar, özellikle kalkınma ve planlamada ilden daha geniş bölgeleri ilgilendiren hizmetlerin bütünü ile ele alınabilmesi için geniş bölgelerin kurulmasının zaruri olduğunu ileri sürmekte ve Anayasanın 3. fıkrasının da bunu açıklıkla vurguladığını belirtmektedir (Payaslıoğlu, 1966: 79-80).

“Bölgecilik oluşur” düşüncesine Geray da (1997: 306) karşı çıkmaktadır. Bölge planlaması çerçevesinde konuyu değerlendirirken şöyle demektedir: “Nasıl, bölgeciliğe yol açabileceği gerekçesiyle 1961 Anayasası’nın 115. maddesinin birden çok ili içeren çevrede belli iş görüler için kuruluşlar oluşturulmasına ilişkin fıkrasına “bölge” sözcüğünün eklenmesi için yapılan öneri, Kurucu Meclis’te benimsenmediyse, bölge planlamasının da bölgeciliğe yol açabileceğinden çekiniliyordu. Oysa bölge planlaması, ülkenin bölünmesi değil, farklı toplumsal, ekonomik, etnik özellikler taşıyan bölgelerin dengeli kalkınması, bütünleşmesi sonucunu doğurur. Pek çok ülkede bölge planlaması uygulanmış, fakat hiç de ulusal bütünlüğü bozacak çekincelerle karşılaşılmamıştır”.

MEHTAP Raporu’nda da bölge kuruluşlarının oluşturulmasının gereğine değinilmektedir. Raporda “Bakanlık ve dairelerce, bölge teşkilatı meydana getirilirken sadece kendi hizmet ihtiyaçlarının göz önünde bulundurulması, çeşitli bölgeler arasında, merkezleri ve çevreleri bakımından büyük farklılıklar meydana gelmesine sebep olmuştur. Bu şekilde bölge teşkilatı kurma eğilimi devam etmekte, merkezi planlama, bölge planlaması, sağlık hizmetlerinin sosyalleştirilmesi ile ilgili kuruluşlarda ili aşan homojen coğrafi ve iktisadi birimler ele alınmaktadır. Bu gelişmeler göz önünde tutulunca, mülki teşkilatlanmada farklı bir kuruluşa gitmek lüzumu kendiliğinden ortaya çıkmaktadır. İl büyüklüklerinin

de gereken ayarlamalar yapıldıktan sonra, bölge kuruluşları meydana getirmenin lüzumlu olduğu hallerde, çeşitli hizmetler için kullanılan bölge ölçülerinin mümkün olduğu kadar birbirine yaklaştırılması, hizmet bölgelerinin mümkün olduğu kadar aynı merkezlere ve çevrelere göre düzenlenmesi ve bölge merkezlerinde gerekli koordinasyon usullerinin bulunması önemli faydalar sağlayacaktır” denilmektedir (MEHTAP Raporu, 1963: 426).

Genel olarak değerlendirildiğinde, bölgecilik oluşturma endişesi, bölgede yaşayan vatandaşlar arasında rekabet ve huzursuzluklara yol açacağı, siyasi ayrılıkların ortaya çıkacağı ve ülkenin bölünebileceği gibi gerekçelere dayanmaktaydı. Bu endişe sadece ülkemize özgü değildir. Benzer endişeler Fransa’da da dile getirilmiş ve bölgeciliğin Fransa’nın birliğini bozacağı ileri sürülmüştür. Nitekim 1789’da yeni anayasanın oluşturulması sırasındaki tartışmalarda ve 1970’lerde, dönemin devlet başkanının (G. Pompidou) yaptığı konuşmalarda bu endişeleri görmek mümkündür (Blanc ve Remond, 1994: 144-145). Ancak bu düşünceye karşı olanlar böyle bir tehlikenin olmadığını hatta bölgeciliğin en aşırı şeklinde, yani federalizmde bile milli birlik prensibinin zede almadığını dile getirmişlerdir (Payaslıoğlu, 1966: 81). Nitekim yönetsel yapısı bize benzeyen Fransa, 1960’larda bölge içinde yönetim bölümlerini uyumlaştırma yoluna gitmiştir. Buradaki amaç ise iyi bir ekonomi ve etkili bir yönetimdir. Daha önce de denildiği gibi Fransa, 2 Mart 1982 reform yasası ile bölge yönetimini bir yerel yönetim birimi olarak düzenlemiştir. Buna göre, belediyeler ve il yerel yönetimi yanında bölge yerel yönetimleri kurma, üyelerini halkın seçtiği bölge meclisleri oluşturma, merkezi yönetimin taşra birimlerini bu il ve bölge yerel yönetimlerine aktarma, il ve bölge valilerinin yönetsel denetimini, hukuki denetime indirme yoluna gidilmiştir. İtalya ve İspanya da üniter olmakla beraber bölge yerel yönetimlerini kurmuştur. Dolayısıyla bu tür gelişmeler, yerinden yönetim ve hizmetlerin yerinde görülmesi ilkelerinin yaygınlaşması ile de yakından ilgilidir. Bu bağlamda ülkemizin de imzaladığı ve bir iç hukuk belgesi haline getirdiği Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Avrupa Kentsel Şartı gibi belgelerin ışığında, yerel yönetimlerimizi yeniden düzenlerken bölge ölçeğinde yerel yönetimler oluşturulmasını dikkate almamızda yarar vardır (Geray, 1997: 302-303).

Ayrıca Avrupa Parlamentosu’nun 1988’de kabul ettiği Bölgeselleşme Şartı, 1992 Maastricht Antlaşması ve 1997’de ortaya çıkan ve henüz taslak halinde olan Avrupa Bölgesel (Yönetimler) Özerklik Şartı (ABYÖŞ) gibi belgeler de bölge yönetimlerinin kurulmasına temel teşkil etmektedir (Keleş, 1998: 8-10; Keleş ve Erbay, 1999: 17 vd). Bugün için henüz taslak halinde olsa da ABYÖŞ, bölge yönetimi hakkında önemli yaklaşımlarda bulunmaktadır. Şartın önsözünde bölge yönetiminin katılımcılığı daha iyi sağlayacağı ve yönetimi vatandaşla daha fazla yaklaştıracığı vurgulanmaktadır. Ayrıca bölge yönetimlerinin, yerel yönetimlerin özerkliğini zedelemeyeceği, aksine bu yönetimleri korumak için

tasarlandığı belirtilmektedir. Bölgesel özerkliğin tanınması, devletin toprak bütünlüğüne ve egemenliğine sadık kalmayı dışlamadığı, aksine dengeli kalkınmayı güçlendirecek şekilde bölgelerarası dayanışmayı gerçekleştirmeyi ve bu dayanışma önündeki engelleri kaldırmayı amaçladığı vurgulanmaktadır (ABYÖŞ; 1997).⁴

Bölgeselleşme konusunda, Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimleri Kongresi’nin 1999 yılındaki Genel Kurulda görüşülmek üzere hazırlattığı raporda da değişik görüşler ileri sürülmüştür. Bölgeselleşmeyi destekleyenler, bölgenin “devletin ülkesel bütünlüğünü tartışmaya açan bir anlam taşımadığını”, aksine halk egemenliğinin yurttaşlara daha yakın bir seviyede yönetime yansımaları sağladığını, ulusal birlik çerçevesinde azınlıkların kendilerini, dillerini ve kültürlerini ifade etmesini desteklemek yoluyla, bir “çatışmaları önleme aracı” rolü olduğunu, 21. yüzyılda ortaya çıkacak sorunlarla mücadele etme yeteneğine sahip adem-i merkezîyetçi bir birim olduğunu, yerel yönetimlerin merkezle ilişkilerinde aracılık rolüne sahip olduğunu ileri sürmüşlerdir. Ayrıca bölge eksenli politikalar, ekonomik ilerlemenin ve çevreyi gözetken gelişmelerin önemli bir unsuru haline geldiği, Avrupa Birliğinin ve Avrupa Konseyinin önemli çalışmalarından biri olan sınır ötesi işbirliğinin uygulanabilmesi için sınırın her iki tarafında özerk bölgelere ihtiyaç olduğu, bölgeselleşmenin, devletin bir bölgesindeki öz-güvenin ifadesi olduğu ve bunu reddetmenin bu güvenin olmadığı anlamını taşıyacağı ileri sürülmüştür. Karşı çıkanlar ise, yerel yönetimlerin yanında yeni bir yerel yönetim biriminin kurulmasının masraflı bir iş olabileceğini, ulusal birliğin tehlikeye düşebileceğini ve yerel yönetimlerin özerkliğinin zedelenebileceğini ileri sürmüşlerdir⁵ (Keleş ve Erbay, 1999: 22-23).

Türkiye, kalkınma tercihlerini serbest piyasa ekonomisinden yana yaptığına göre dünya kapitalist sistemi ile bütünleşmeye, diğer bir ifade ile küreselleşmeye karşı değildir. Dolayısıyla uluslararası düzeyde meydana gelen gelişmelerden uzak kalmaz. Özellikle Avrupa Birliğine giriş sürecini yaşayan bir ülke olarak, global ve yerel yapıların etkileşimi ile kendi yönetsel ve siyasal yapılarında değişiklik yapmak zorunda kalabilir. Çünkü dünya sistemi ile bütünleşmek, yerel ve bölgesel kurumların küreselleşme istemlerine kendilerini uydurmalarıyla olanaklı kılınabilir. Ancak Türkiye, merkezîyetçi bir model çerçevesinde yapıldığı için küreselleşmenin ulus-devleti atlayarak bölgeler ve kentler aracılığı ile yayılması endişesini taşımaktadır. Aslında bu endişe dikkate alınmakla bera-

⁴ABYÖŞ’nin 3/1’de özerk bölgesel yönetimi şu şekilde tanımlanmaktadır: “Özerk bölgesel yönetim, her devletin sınırları içinde, seçimle oluşturulmuş organlara sahip, yönetsel açıdan merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında bir yerde bulunan, ya kendi örgütlenmesini kendi başına gerçekleştirme ayrıcalığına sahip ya da normal olarak merkezi yönetimin kurallarına bağlı olarak örgütlenmiş mülki yönetimlerin, kamu görevlerinin önemli bir bölümünü, hizmette yerellik ilkesine uygun olarak, halkın çıkarları doğrultusunda ve kendi sorumlulukları altında yürütme hak ve yeteneğini anlatır”.

⁵ Bu zedelenmeyi önleme için ABYÖŞ’nin 7/2’de “bölgeler, yerel yönetimlerle ilişkilerinde hizmette yerellik ilkesine uygun hareket edecektir” hükmü konulmuştur.

ber, çözüme kavuşturulması gerektiği de gözden uzak tutulmamalıdır. Yine Türkiye yerel yönetimlerle ilgili temel anlayışında ve bakış açılarında değişiklik yapmak zorundadır. Özellikle, merkezin kent yönetimlerine kuşkulu bakışını değiştirmesi gerekmektedir. Bu bağlamda, Türkiye’de bölgeler çapında yerel yönetimler oluşturmayı da içeren geniş kapsamlı bir reform, az gelişmiş yörelerin kalkındırılması amacıyla hazırlanacak bölge planlarının uygulanmasında büyük yararlar sağlayacaktır. Böyle bir reform, Avrupa Birliği ve Avrupa Konseyi çerçevesinde çok rağbet gören bölgeselleşme eğilimlerine de, üniter devlet sistemi içinde kalınarak cevap verilmesi anlamına gelecektir. (Keleş ve Erbay, 1999: 12-13). Dolayısıyla yerinden yönetimlerin güçlendirilmesi, bölgeler arası dengesizliklerin giderilmesi, yerel ve bölgesel kaynakların harekete geçirilmesi, demokrasinin yerel ve ülkesel ölçekte gerçekleşmesi, halkın siyasal süreçlere katılması ve denetleme haklarını kullanabilmesi bölge düzeyinde bir yönetim örgütünün kurulması gerektiğini ortaya koymaktadır.

BÖLGE YÖNETİMİNE İLİŞKİN UYGULAMALAR

Bugüne kadar bölge yönetimine ilişkin uygulamalar farklı şekillerde ortaya çıkmıştır. Bunlardan bir kısmı mülki yönetim ve güvenlik amaçlı olarak belirlenirken, bir kısmı da ekonomik amaçlı olarak kurulmuştur.

Mülki Yönetim ve Güvenlik Amaçlı Bölge Yönetimleri

Bu amaçla uygulanmaya çalışılan bölge yönetimleri, “Genel Müfettişlik Kurumu” ve “Olağanüstü Bölge Valiliği” şeklinde yönetim sistemimizde yer almıştır.

Genel Müfettişlik Kurumu

Siyasal birliği sağlamak amacıyla oluşturulan bu kurumun yasal dayanağı 1913 tarihli geçici yasadır. Kurumun görevleri arasında imar ve ulusal servetin artırılması yer alsa da esas olarak güvenliği sağlamak için kurulduğu söylenebilir. 1921 Anayasası’nda da yer bulan Genel Müfettişlik kurumu, Şeyh Said Ayaklanması’nın Doğu ve Güneydoğu Anadolu’da meydana getirdiği iç güvenlik sorununun etkisiyle 1927’de, 1164 sayılı yasa ile bölgede genel müfettişlikler oluşturulmuştur. (Türe, 1998: 70). Açıklanan gerekçe, yönetim düzeneğinin istenen verimi sağlayamayışı idi. Bu açıdan illeri, özellikleri açısından “yaşayış birliği gösteren” bölgelerde toplamanın ve birbirini tamamlayacak bir örgüt kurmanın yararlı olacağı belirtiliyordu. Bu bağlamda 1928’de Diyarbakır merkez olmak üzere I. Genel Müfettişliği, 1934’de Edirne merkez olmak üzere II. (Trakya) Genel Müfettişliği ve 1935’de merkezi Erzurum ile Rize olan III. Genel Müfettişliği kurulmuştur (Geray, 1997: 303). İllerin ekonomik, sosyal ve kültürel durumlarını topluca geliştirmek amacıyla başka görevlerle de yükümlü kılınmaları düşünülen Genel Müfettişlikler, uygulamada istenileni bir türlü ve-

remediklerinden, il sistemine aykırı bir örgütlenme biçimi olarak varlıklarını sürdürmeyerek ortadan kalkmışlardır (Demiröz, 1973: 39). 1949’da varlığına son verilen bu kurumu, o günün koşullarının gerektirdiği ve belli bir zaman diliminde yaşayan bir kurum olarak kabul etmek gerekir.

Olağanüstü Hal Bölge Valiliği (OÜBV)

Olağanüstü Hal Bölge Valiliği, 19 Temmuz 1987 tarihinde yürürlüğe giren 285 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile kurulmuştur (RG, 14 Temmuz 1987, No: 19517). Bu kararname ile yapılan düzenlemenin amacı, Bingöl, Diyarbakır, Elazığ, Hakkari, Mardin, Siirt, Şırnak, Batman, Tunceli ve Van illerinin oluşturduğu bölge sınırları içinde güvenliği sağlamaktır. Dolayısıyla yerel kamu hizmetleriyle ve bölgesel planlama için örgütlenmeyle ilgisi yoktur. OÜBV, ilin valiliğini sürdürmekle beraber, yalnızca kolluk ve güvenlik güçleri ile ilgili yetkilere sahip bulunmakta, eşgüdümçülük işlevi bununla sınırlı kalmaktadır (Geray, 1997: 308) OÜBV’ne bağlı olan illerin sayısı Bakanlar Kurulu Kararı ile artırılabilmesi gibi, sınırlanabilmesi de mümkündür. Nitekim gerekli şartlar ortadan kalkınca kapsam daraltılmıştır. Burada dikkat edilmesi gereken nokta, OHBV’nin sınırlarının genişletilmesi veya daraltılmasının il valilerinin bağlı olduğu statüyü değiştirmemesidir.

Ekonomik Amaçlı Bölge Yönetimleri

Gelişmişlik bakımından dünya ülkeleri arasında büyük farklılıklar olduğu gibi, bir ülkenin bölgeleri arasında da büyük farklılıklar vardır. Hatta bir bölgedeki kentler arasında ve kentlerinde kendi semtleri arasında ekonomik, sosyal, kültürel gelişmişlik yönünden farklılıklar olduğu herkesçe bilinen bir gerçektir. İşte bu farklılığı bir ölçüde giderebilmek ve toplumsal tabakalar arasında yakınlaşmayı sağlayabilmek için bazı çözüm arayışları söz konusu olmuştur. Bu bağlamda bir çok ülke, geri kalmış bölgelerini kalkındırmak amacıyla bölge planlamaları yapmış ve bu planları uygulayacak örgütler oluşturmuştur. Ülkemizde bölge planlama çalışmaları 1958’den beri hız kazanmış ve genişlemiştir. Teklif edilen bölge merkez ve alanları bir tasarı niteliğinde olsa da ve kesinlik ifade etmese de geçmişte bir çok bölge planlama çalışmaları yapılmış ve ülkemiz kalkınma ve gelişme amaçları bakımından 15 bölgeye ayrılmıştır (Payaslıoğlu, 1966: 73-76). Bugün ekonomik amaçlı iki bölge yönetimi etkin durumdadır. Bunlardan biri GAP, diğer ise Serbest Bölgelerdir.

Serbest Bölgelerin yasal dayanağı 1985 yılında yürürlüğe giren 3218 sayılı Serbest Bölgeler Yasası’dır (RG, 15 Haziran 1985, No: 18785). Yasaya göre serbest bölgeler, ihracat için yatırımı ve üretimi artırmak, teknoloji ve yabancı sermaye girişini hızlandırmak, ekonominin ihtiyaç duyduğu girdileri düzenli ve ucuz yoldan sağlamak, dış ticaret ve finansman imkanlarından yararlanmak a-

macıyla kurulmaktadır. Bunların yeri, sınırları ve kim tarafından işletileceği Bakanlar Kurulu Kararı ile belirlenmektedir (Türe, 1998: 72-73)

Güney Doğu Anadolu Projesi (GAP)'ın yasal dayanağı ise, 27.09.1989 tarih ve 388 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamedir. Bu kararname ile kurulan GAP, ülkemizde ilk "bölgesel kalkınma idaresi"dir. Cumhuriyet Türkiye'sinin en büyük yatırımı olarak değerlendiren GAP Projesi, Fırat, Dicle nehirlerinin aşağı kısımları ile bunlar arasında uzanan ovaları kapsamakta ve 74 bin kilometreden fazla bir alana yönelmektedir. Şanlıurfa, Gaziantep, Adıyaman, Diyarbakır, Mardin, Siirt, Şırnak, Batman, Kilis illerinin tamamını veya belli bir bölümünü içine alan proje, bölgedeki, ekonomik ve sosyal yaşamı büyük ölçüde etkilemekte ve diğer bir çok alanda da itici güç olmaktadır (Karaer ve Öktem, 1988: 37). Projenin kapsadığı alan, Türkiye alanının %9.7'sini, bu alanda yaşayanlar da toplam nüfusun %9.1'ini oluşturmaktadır (Sezen, 1999: 19).

GAP'ın kurulmasına ilişkin kararname, GAP İdaresi'nin işlevlerinin yöneldiği alan olarak, GAP kapsamına giren yöreleri belirleyerek kurulan yönetimin "bölgeselliğini" vurgulamıştır (Şimşek ve Ögüt, 1988: 290). Ayrıca kararnamede belirtilen amaçlar ve görevlere ilişkin hükümlerin çok değişik alanlardaki kamusal hizmet ve yetkileri içermesiyle de "entegre bir faaliyeti" öngörmektedir. Ünlü, (1994: 86-87) bölge ölçeğinde bazı büyük projelerin uygulanmasını koordine ettiği, alt yapı projelerinin yürütülmesinde DPT ve diğer merkezi yönetim kuruluşları ile yerel yönetimler arasında eşgüdüm ve işbirliği sağladığı için GAP Bölge İdaresi'ni bir ölçüde bölge yönetimi olarak kabul etmektedir. O'na göre GAP bölgesinde, planlama ve bazı alt yapı projelerinin uygulanması açısından, merkezi yönetim bölge ölçeğinde örgütlenmiştir. Nitekim Anayasa mahkemesi GAP'a ilişkin kararında bu idareyi, "merkezi yönetim birimi" olarak değerlendirmiştir (AYMK, 1990: 31).

GAP'ın yönetim sistemimiz içindeki yerini değerlendiren akademisyenler ise bu konuda farklı yaklaşımlar sergilemişlerdir. Özay'a göre (1994, 155-156) "GAP merkezden yönetim birimi olmaktan çok, ayrı tüzel kişiliği nedeni ile bir kamu kurumudur. Ozansoy (1994, 228) GAP'ın bir yandan kamu tüzel kişiliğine sahip olması, diğer yandan koyu bir merkezi yönetimin egemenliğinin olması nedeniyle, "taşeron kamu kurumu" olarak değerlendirmektedir. Nalbant ise (1997: 241), GAP İdaresi'ni, Başbakanlığın ağırlaştırılmış idari vesayeti altında, idari ve mali açıdan özerkliği yok denecek kadar az olan bölgesel kamu kurumu olarak nitelendirmektedir.

GAP İdaresi'nde dikkati çeken bir nokta da, GAP'ın bölgedeki belediyeler üzerinde yetkilere sahip olması ve bu durumun da belediyelerin özerkliğine zarar vermesidir. Oysa, bölge yerel yönetimlerinin kurulması ve iyi bir yetki ve görev paylaşımı, hem bu konudaki eleştirileri ortadan kaldıracak hem de belediyelerin özerkliği zedelenmeyecektir.

BÖLGE YÖNETİMİ KONUSUNDA MODEL ARAYIŞLARI

Bugüne kadar ülkemizde uygulamaya geçmese de, bölge yönetimine ilişkin bir çok model önerisi yapılmıştır. Bölge valiliği, koordinatör valilik, büyük il oluşturma, karma yönetim şeklinde ortaya çıkan bu modelleri ayrı ayrı incelemekte yarar var.

Bölge Valiliği

Önerilen “bölge valiliği sistemi”, il kademesinin üstünde ve ona tamamıyla hakim yeni bir idari kademedir. Bölge valisi, il valilerinin üstü durumundadır. Mevcut sistemde il ve valinin durumu ne ise, bu haliyle bölge ve bölge valisinin durumu da öyle olacaktır (Payaslıoğlu, 1966: 88). Yani bölge valiliği, bölge ölçeğinde iş gören kuruluşların tek bir genel yöneticiye bağlanması ihtiyacını karşılamayı amaçlamaktadır. Bu bağlamda Fransa’da 96 il, 22 bölge valiliğinde kümelendirilmiştir. Burada bölge valileri, “hükümetin ekonomik kalkınma ve bölgesel gelişme konusundaki politikasını kendi bölgesinde uygulamak”la görevlendirilmişlerdir. Ülkemizde de ulusal ve bölgesel kalkınmanın gereklerine ve halkın katılımına elverişli bir bölgesel yerinden yönetim düzeneği üzerine eğilmek gerekmektedir (Geray, 1997: 307-308).

Ülkemizde, 1960’dan beri giderek yaygınlaşan bölgesel örgütleri koordine etmek ve bunlarla ilgili hizmetlerde verim ve uyum sağlamak amacıyla, mülki yönetim bölümlerinde yeni bir düzenlemeye veya bugünkü iller üstünde koordinatör valilik ya da bölge valiliği gibi yeni bir kuruluşa gidilmesi gerektiği ileri sürülmüştür. Bir merkez valisinin; “idari mekanizmanın; ilmi kriterlere göre hazırlanacak esaslar içinde Bölge Valiliği sisteminde teşkilatlanması bir görüş olarak tercih edilebilir” (Çelikkilekli, 1973: 8) demesi böyle bir gerekliliği ortaya koymaktadır. Hatta 1980 yılında MGK döneminde kurulan hükümetin programında, taşrada yeni bir örgütlenmeye gidilerek bölge yönetiminin kurulacağı belirtilmiştir (Demirel, 1984: 10). Nitekim 4 Ekim 1983 tarihli Resmi Gazete’de yayınlanan (RG, 4 Ekim 1983, No: 18181) 71 sayılı KHK ile “kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak için bir çok ili içine alan merkezi yönetim örgütlerinin kurulması” öngörülmüş ve bu örgüte “Bölge Valiliği” adı verilmiştir. Kararnamenin 7/a bendinde bölge valilerinin görevleri sayılmıştır. Buna göre bölge valileri bulundukları bölgelerde güvenlik, ekonomik, sosyal, kültürel, koordinasyon, işbirliği, denetleme gibi fonksiyonları yerine getirecektir. Kararname 8 Bölge Valiliği (Erzurum, Diyarbakır, Adana, Kayseri, Ankara, Konya, İstanbul ve İzmir) kurulmasını öngörüyordu. Burada Bölge valilerinin kamu düzeni, asayiş ve bölgelerin kalkınmasına katkıda bulunurken aynı zamanda il valileri üzerinde denetlemede de bulunabileceklerdi. Dolayısıyla Bölge Valiliği sistemi, valilerin üzerinde hiyerarşik bir otorite, tüzel kişiliğe sahip ve yetki genişliği ilkesine dayanılarak yönetilen yeni bir mülki yönetim kademesi olarak oluşturulmaktadır (Demiröz, 1990: 67; Polatoğlu, 1985: 35). Kararname-

de açıkça belirtilmese de bölge valiliğinin, daha çok bölge halkının güvenliğinin sağlanması ön plana çıkmaktadır (Keleş, 1996: 248). Ayrıca bunların kurulması, kaldırılması ve merkezlerinin belirlenmesi yasa ile yapılacağı da hükme bağlanmıştır. Ancak daha önce de denildiği gibi, 1983 yılında seçimle iş başına gelen hükümet, çıkardığı 3036 sayılı yasa ile, kararnamenin yürürlüğe girmesi durdurulmuştur (RG, 28 Temmuz 1984, No:18472). Kararnamenin Anayasaya aykırılığı yanında, bölge valiliğinin kurulması halinde birtakım sakıncaları da beraberinde getireceği düşüncesi de etkili olmuştur (Türe, 1998: 73-74; Payaslıoğlu, 1966: 88). Kararnamenin yürürlüğe girmemesinden sonra artık yetki genişliği esasına dayalı bölge valiliğinin kurulması mümkün olmamıştır. Akalın'a (1986, 116) göre valiler bu yeni düzenleme ile bölge düzeyinde teşkilatlanan kuruluşların, bölgesel düzeydeki sorumlulukları karşısında Anayasal güç ve güvenceye kavuşmuşlardır.

Koordinatör Valilik

Bu sistem de bölge valilik sistemine benzemekle beraber, fonksiyonları itibariyle daha sınırlı bir konumdadır. Bu sistemde de iller kaldırılmamaktadır. İl ile merkez arasında yeni bir mülki yönetim kademesi de oluşturulmamaktadır. Sistemde, bölgesel kuruluşları da içine alacak büyüklükte bölgeler oluşturulmakta ve merkezler saptanmaktadır. Bölge merkezindeki il valisi koordinatör vali olarak adlandırılmaktadır. Koordinatör vali, yönetimlerarası işbirliği ve koordinasyonu sağlama, yatırımları gözetip denetleme yetkisine sahiptir (Demiröz, 1990: 67-69) Burada iller değişmediği ve il üstünde yeni bir yönetim kademesi oluşturulmadığı için, koordinatör vali, il valisinin hiyerarşik üstü değildir. Bu bağlamda koordinatör valilik "eşitler arasında birinci" olarak değerlendirilmiş ve il valilerinden, sadece yönetimin sınırları belirli bir alanda ayrılmakta, çevresi bir il'i aşan yetkileri kullanmaktadır (Tosun, 1970: 116). Eşgüdümçü ya da koordinatör valilik hakkındaki önerilerde isim ve kavram farklılığı olsa da aynı amaç etrafında görüş birliği olduğu görülmektedir. Doğan ve Özşen'in önerdiği eşgüdümçü valilik, aynı doğrultudadır. Ancak Doğan, eşgüdümçü valiliği, bölge valisi ve bölge planlama kurulu başkanı olarak önermektedir (8. BYKP ÖİKR, 2000: 93).

Ülkemizde uygulanmak istenen sistem, daha önce Fransa'da uygulanan "Bölge Valiliği"ne benzemektedir. Nitekim bu ülkede 1960'ta denenmiş olan "Koordinatör Valilik"lerin görevleri çok sınırlı tutulmuştur. Fransa'da 1964'teki düzenlemeyle Koordinatör Valilikten farklı olarak Bölge Valiliği kurulmuştur. Yapısı itibariyle aynı olmakla beraber görev ve fonksiyonları genişletilmiştir (Payaslıoğlu, 1966: 89; Tosun, 1970: 114). Bu sistemin Türkiye'de uygulanması, birtakım sakıncaları beraberinde getireceği gerekçesiyle yöneticiler tarafından kabul görmemiştir. Oysa bu sistem, Fransa'da 1972'de tüzel kişilik kazanmış ve bir yerel yönetim birimi olarak yeniden düzenlenmiştir. Ancak yerel yö-

netim birimi olarak Bölgenin yapısı, yetkileri, görevleri 2 Mart 1982 tarihli yasanın 59. maddesiyle belirlenmiştir. Ancak bölge, yeni kimliğine, diğer bir ifade ile organlarının seçimle oluşmasına, 1986’da yapılan yerel seçimlerin ardından kavuşmuştur (Karaer, 1990: 57; Türe, 1998: 76-77)

Polatoğlu, hem bölge düzeyinde il ve bölge kuruluşları arasında eşgüdümü sağlayacak hem de bölgeye tüm kamu hizmetleri açısından bir bütün olarak bakacak yeni bir birime ihtiyaç olduğunu belirttikten sonra bu birimin “Bölge Koordinasyon Birimi” olduğunu belirtmiştir. Bu amaçla, her bölgeye bir Bölge Koordinatörü atanacak ve onun denetiminde çeşitli uzmanlardan oluşan “BKB” kurulacaktır. Bakanlar kurulu tarafından atanacak olan bölge koordinatörleri, tercihen deneyim sahibi kıdemli valilerden seçilecektir. Bunların emrinde çalışan uzmanlar, bölge önceliklerini tespit edecek ve önerilerde bulunacaklar. Bu öneriler Bölge Koordinatörünün başkanlığında toplanacak, il valileri ve bölge müdürlerinden oluşan Bölge Koordinasyon Kurulu’nun toplantısında ele alınacaktır. Merkez ile il ve bölge kuruluşları arasındaki eşgüdüm sorunlarını çözmek için de Koordinasyon Müsteşarlığı kurulacaktır. Kısacası model, illerin kümeleştirilerek bir örnek bölgeler kurulmasını, merkezde Başbakanlıkça bir Koordinasyon Müsteşarlığı oluşturulmasını, her bölgeye bu müsteşarlığın doğrudan denetimi altında çalışacak bir Bölge Koordinatörü atanması ve bölgelerde Bölge Koordinasyon birimleri oluşturulmasını içermektedir (Polatoğlu, 1985: 38-39). Geray (1997: 309), eşgüdümü sağlamada bölge valiliğinin daha etkili olabileceğini ifade etmektedir. O’na göre “bir bölgede, doğrudan Başbakana bağlı bir bölge valisi, özellikle planlama konusunda, plan uygulamasında, öbür kamu iş görenlerinde, bağlı illerin valileri arasında daha kolay eşgüdüm sağlanabilir”.

Büyük İl Sistemi Oluşturulması

Bölge düzeyinde örgütlenmeye ilişkin önerilen bir oluşum da büyük il sistemidir. Hizmetlerin gerektirdiği daha büyük bir alan ve nüfus varlıklarını elde edebilmek için, küçük illeri birleştirerek büyük iller oluşturma yönünde gelişmeler olmuştur. Ancak böyle bir oluşum olması durumunda özellikle bazı büyük illerde belli etnik grupların topluca yaşadıkları alanları tümüyle kapsayacakları ve bu durumun da ülke bütünlüğü ve güvenliği açısından zararlı olacağı gerekçesiyle vazgeçilmiştir (Demiröz, 1990: 57).

Geray (1997: 309), 1982 Anayasasının il üstünde bir bölümden söz etmediğini, ancak ilin altında başka yönetsel bölümlerin oluşturulabileceğine de engel olmadığını belirtmiştir. Nitekim, Fransa’da bölge yerel yönetimleri, anayasada her hangi bir değişikliğe gidilmeden, yasayla kurulmuştur (Karaer, 1990: 58). Bu bağlamda Geray’a göre ülkemizde bölge valiliğinin kurulması için bir Anayasa değişikliği gerekiyor ama, bu değişiklik olmasa da bir ara çözüm yolu bulunabilir. İşte bu çözüm yolu, illerin bağlı olacağı bölge özeğini “büyük il”

adı altında örgütlenme olabilir. Anakentlerde “ilçe belediyeleri” ile “büyük kent belediyeleri” arasındakine benzer bir durum oluşturulabilir. Bucakların kaldırılmasıyla, büyük (bölgesel) iller ile bağlı iller ve ilçelerden oluşan üç basamaklı bir yönetsel yapı ve bölümlenme oluşturulmuş olur. Burada açıklığa kavuşturulması gereken konu, bölgesel basamağın sınırları hangi ölçülere göre belirlenecek sorusunun cevaplanmasıdır. Bu noktada ister Anayasa değişikliği yapılarak bölge valiliği kurulsun, isterse buna başvurulmadan “büyük il valiliği” kurulsun çok fark etmeyebilir. Dolayısıyla Anayasa değişikliği olana kadar, büyük iller kurulması yoluna gidilmesinin ve bölge ölçeğinde büyük illerde il özel idareleri oluşturulmasının olanaklı olup olmadığı tartışılmalıdır. Bu oluşumun sınırlarının nasıl belirleneceğine ilişkin Geray (1997: 310-311), merkezlerin bölgesel işlevlerine, etki alanlarının genişliğine bakarak, DPT ve İmar ve İskan Bakanlığının ortaklaşa hazırladığı, KÖYD araştırmasınca belirlenen bölgelerin sınırlarının bu konuda yol gösterecek en güvenilir kaynak olarak görüleceğini ve bunun güncelerek değerlendirilebileceğini ifade etmektedir.

Karma Yönetim Modeli Olarak Bölge Yönetimi

Gönül (1992: 68-69) de “seçimli valilik” üzerine yaptığı çalışmasında farklı bir “bölge yönetimi” önerisinde bulunmaktadır. “Yasal Düzenleme Yöntemi” olarak adlandırılan bu yöntemin uygulamaya geçirilmesinin bir seçeneği oluşturan bölge yönetimi şöyle tanımlanmaktadır: “Üzerinde ısrarla durulan yerel parlamentoların oluşturulması, yürürlükteki Anayasanın 126/3 ve 127/6. Maddelerinin uygulama birlikteliği ile gerçekleştirilebilir. Bilindiği gibi 126/3. Madde “Kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla, birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatı kurulabilir” kuralını içermektedir. 127/6. madde ise “Mahalli idarelerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile birlik kurmaları...” olanağını getirmektedir. İşte bu anayasal temele dayalı, birden çok ili ve yerel yönetimleri kapsayan ayrı iki yönetsel yapı, aynı hizmet coğrafyasında, yani sınırları birbiriyle uyum halinde çıkan karma bir yönetim yapısını oluşturabilirler. Başka bir anlatımla, yetki genişliğine dayalı hizmet yerinden yönetimleriyle, özerkliğe sahip yerel yönetim birlikleri, siyasal olmayan, kamu tüzel kişiliğine sahip bir bölge yönetimini ortaya çıkarabilirler. Türk yönetim hukuku, yetki genişliği ile yerel özerklik uygulamalarının birlikteliğine, il özel yönetim modeli ile zaten alışıktır. Ayrıca bu tür karma yönetime, Anayasa Mahkemesi, 388 sayılı Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Teşkilatı’nın Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Anayasaya aykırılığı savıyla iptal istemini reddederek yeşil ışık yakmıştır”. Bu açıdan GAP İdaresinin görev ve yetkileri göz önünde tutulduğunda, yeniden bir düzenleme ile ve belirtilen karma yönetim yapısıyla bir bölge yönetimi kurulabilir.

Gönül (1992, 69), Bölge Birlik Meclisleri’nin, yerel parlamento işlevini göreceğini ifade etmektedir. Bu meclisler; illerin genel meclisleri ile belediye meclislerinin kendi üyeleri arasında seçtikleri ikişer ya da üçer temsilciden, yine her ilçeden belli sayıdaki köy muhtarlarından oluşmaktadır. Bunların görev, yetki ve sorumlulukları, mali kaynakları ve merkezi yönetimle ilişkileri ise yine yasayla düzenlenecektir. İllerde aday olan valilerin saptanması ve bunlardan birinin vali olarak atanması, bölge valileri için de geliştirilebilir. Valilerin atanmasını Bakanlar Kurulunun takdirine sunmak yetkisi verilebilir.

Bölge Yönetiminin Yerel Yönetim Birimi Olarak Düzenlenmesi

Bölgenin bir yerel yönetim olarak düzenlenmesi uzun bir süreci gerektirmiştir. 19.yüzyılın ulus-devleti, değil bölge yerel yönetimlerine, bölge olgusuna dahi sıcak bakmamış ve bölgeyi ulusal bütünlüğü bozabilen bir etmen olarak görmüştür. Dolayısıyla bu dönemde hükümetler sadece bölgeler ve eyaletler arası farklılıkları gidermeye çalışmakla yetinmiş ve daha ileri gidememiştir. II.Dünya Savaşı sonrası, devletler, bölge olgusundan, kalkınma politikalarının uygulanmasında bir araç olarak yararlanma yoluna gitmiştir. 1960 sonrası, bölge artık bir idari birim olarak telaffuz edilmiş ve 1980 sonrası bölge yönetimleri hatta bölge yerel yönetimleri kurulmaya başlanmıştır. Bugün Fransa, İtalya, Belçika gibi ülkelerde bölge bir yerel yönetim birimi olarak düzenlenmiştir (Keleş, 1998: 3-5).

Ülkemizde ise, bölge yönetiminin bir yerel yönetim birimi olarak düzenlenmesi henüz söz konusu olmamıştır. Ancak, illerin dışına çıkılarak kurulan bölge örgütlerinin etkin, verimli, koordineli ve planlı bir çalışmayı imkansızlaştırdığı da dile getirilmiştir. Yerel yönetimlerin halka daha yakın kuruluşlar olduğu dikkate alınarak, (yerel yönetimlerin) her alanda hakim kılınması, klasik devlet yönetimi sayılan askerlik, adalet ve güvenlik dışında kalan bütün hizmetlerin yerel yönetimlere devredilmesi, kırsal kesimin (kasaba ve köy) üstesinden gelemediği görevler için ilçe yerel yönetimlerinin kurulması, merkezden atanan vali ve kaymakamların statülerinin devam edilmesi gibi öneriler olsa da bunun bir geçiş dönemini oluşturduğu ve yeni modellerin aranması gerektiği de belirtilmiştir (Tosun, 1970: 87, 99). Özellikle merkeziyetçiliğin hafifletilmesi, demokratik ve katılımcı bir yönetimin ön plana çıkarılması, idari vesayetten ziyade yerindelik denetiminin hukuka uygun olarak yapılması için “merkezden hükümet edilir, yerinden yönetilir” ilkesine işlerlik kazandırılması istenmiştir (Türe, 2000: 23). Bu bağlamda mevcut yerel yönetim sistemlerinin statüleri korunmakla beraber, yerel yönetim boyutunu aşan konularda, ülke ve plan bölgesi düzeyinde işbirliği ve koordinasyon zorunludur. Bugün ülkemizde bölgeler düzeyinde yerel yönetim oluşturmaya da içeren bir düzenleme, az gelişmiş yörelerin kalkındırılması amacıyla hazırlanacak bölge planlarının uygulanmasında da büyük yararlar sağlayacaktır. Türkiye’nin üniter bir devlet yapısına sahip olması, bölge düzeyinde

yerel yönetimler oluşturulmasına engel değildir (Keleş, 1999: 96). Dolayısıyla henüz yasalaşmamış olan Yerel Yönetim Reform Tasarısı'nda bölge yerel yönetime yer verilebilir ve verilmelidir.

Bugün dünyanın bazı ülkelerinde bölge yönetimi bir yerel yönetim birimi olarak uygulanmaktadır. Nitekim Fransa'da departmanların özellikle ekonomi politikaların uygulanması sırasındaki, alan açısından yetersizliğine dikkat çekilmiş ve bölge yönetiminin kurulmasının zorunlu olduğu vurgulanmıştır (Becet, 1987: 36). Aslında Fransa'da bölgeselleşme süreci 1910'da başlamıştır. 1941'e kadar genellikle ekonomik etkinlikleri bölgesel bir eşgüdüm ve işbirliğine kavuşturma amacını taşımıştır. Bu tarihten itibaren güvenlik amaçlı bölgeselleşme esas alınmış ve kurulan 18 bölge valisinin ana görevi güvenlik alanında olmuştur. 1944'te bölge valilerine benzer yetkilere sahip Hükümet Komiserlikleri kurulmuştur. Bunlar hükümetin doğrudan bölgedeki temsilcisi olan bir tür bölge valisiydi. 1960 sonrası bölge yönetimi daha fazla telaffuz edilmiş ve nihayet 1972'de bölge, "yer yönünden bir kamu kurumu" olarak düzenlenmiştir. Bu gelişme süreci 1982'de farklı bir boyut kazanmış ve Fransa'da bölge, bu tarihten itibaren yerel yönetim statüsüne sahip olmuştur. 1986'dan beri de uygulanan ve organları seçimle oluşan bölge yerel yönetimleri, ülkenin bütünlüğüne ve ulusal birliğine zarar vermemiştir. (Nalbant, 1997: 237-248). Hatta, bölge yönetiminin bir yerel yönetim birimi haline getirilmesi ve meclisinin halk tarafından seçilmesi, Fransa'da gerçek bir Anayasal reform olarak kabul edilmiştir (Peiser, 1989: 86).

İspanya'da da Anayasanın ilgili maddelerine dayanılarak bölge yönetime ilişkin bir çok düzenleme olmuş ve bölge yönetimi uygulanmasına geçilmiştir (Türker, 1999: 343-345). Bu ülkede oluşturulan Özerk Topluluklar sisteminden, ülkenin bütünlüğü zarar görmemiştir. Bu ülkede oluşan özerk bölgelerin temeli, 1931 Anayasasına dayanmaktadır. Anayasanın 2. maddesine göre İspanya devletin içinde ortak özelliklere sahip olan iller, siyasal-idari bir çekirdek kurmak için, özerk bölgeler oluşturmak amacıyla anlaşılabileceklerdir. Bu bağlamda bir çok Özerk Topluluk (Memleket) kurulmuştur. Franko döneminde kaldırılan Özerk Topluluklar, 1978'de tekrar hayata geçmişlerdir. 1978 Anayasasının 2. maddesi ülkenin birlik ve bütünlüğüne, diğer bir ifade ile üniter yapısına vurgu yaptıktan sonra, milliyetlerin (toplulukların) ve bölgelerin özerkliğini ve kendi aralarındaki dayanışmayı da güvence altına almıştır (Nalbant, 1997: 269-293). Yine, Belçika'da 1980'den beri bölge yönetimi uygulanmaktadır. İtalya'da Anayasa bölge yönetimini "özel bölgeler" ve "olağan bölgeler" olmak üzere iki dereceli düzenlemiştir. 1946'dan 1963'e kadar özel statülü bölgeler yaşama geçirilmiş, 1960'lı yıllardan itibaren de olağan bölgeselleşme gerçekleştirilmiştir. 1972 tarih, 1-11 sayılı ve 1977 tarih 616 sayılı Cumhurbaşkanı kararnamele ile devletin yönetim görevleri de bölge yönetimlerine devredilmiştir (Türker, 1999: 473; Nalbant, 1997: 260-261).

Avrupa ülkelerinde olduğu gibi Amerika’da, özellikle Kuzey Amerika’da da belediye ve kent birliklerinin en yaygın örgütlendiği coğrafi alan, “bölge”dir. Başta çevre sorunları olmak üzere stratejik planlama gibi birden çok belediyenin ortak sorunlarına çözüm bulmak ve ortak hizmetleri yerine getirmek için bölge, en uygun ölçek sayılmaktadır. ABD’de 600 civarında bölgesel belediye birliği ya da planlama kuruluşu vardır (Ünlü, 1994: 26). Bölgesel düzeyde yönetim birimi oluşturma, yönetimler arası ilişkileri geliştirmede çözüm yolu olarak da gösterilmiştir (Ünlü, 1994: 96) Bu bağlamda bölge yerel yönetimi, ulusal düzeyde alınan kararların ve ulusal planın, bölgeler düzeyinde etkin ve verimli bir şekilde sunulmasını sağlayabilecek, yönetimler arasında aracılık yaparak işbirliğini gerçekleştirebilecektir Dolayısıyla ülkemizde de, özellikle yönetim sistemimizin büyük benzerlik gösterdiği Fransa’da uygulanan bir bölge yerel yönetimi uygulaması söz konusu olabilir. Böyle bir bölge yerel yönetimi fonksiyonel anlamda bölge düzeyinde birtakım yetkilerle donatılarak etkinliği sağlayacaktır.

Bölge Yerel Yönetimleri Neden Kurulmalı?

- Ülkemizde bölge yerel yönetiminin kurulması durumunda, bölge planlaması ve kalkınması daha kolay sağlanabilir ve bölgeler arası dengesizlikler giderilebilir. Ulusal kalkınmaya ilişkin olarak bölge yerel yönetimleri, merkezi yönetimle daha yakın bir işbirliğine girebilir ve bu doğrultuda faaliyet gösterebilir. Oysa bugün taşra kuruluşları sadece uygulama sonuçlarını merkeze ileten bir haberci rolündedir (Tosun, 1970: 96).
- Bölge yerel yönetimi, yetki genişliği bakımından sayıları fazla ve imkanları sınırlı olan illere oranla daha uygun bir kademe oluşturmaktadır. Bölge yerel yönetimlerinin kurulması bir yandan mevcut yerel yönetimleri güçlendirecek diğer yandan da bölgesel düzeyde kalkınmayı sağlayacaktır.
- Bölge yerel yönetiminin kurulması, yönetim yapımızın yeniden ele alınmasına olanak sağlayacaktır. Çünkü bölge planlaması, bir yandan geleneksel yapının değiştirilmesine, diğer yandan da ilgili idari kuruluşların işbirliği ve koordinasyonunun sağlanmasına ihtiyaç göstermektedir. Ancak merkezi otorite ile bölge planlama arasında kurulacak iki yönlü bir ilişkinin yararlı olabilmesi için çeşitli yerel ihtiyaçların ve faaliyet programlarının, ilgili bütün birimleri içine alan ortak bir alan üzerinde incelenmesi ve karşılaştırılması gereklidir. İşte o alan bölge olmalıdır ve kurulacak yönetim kademesi de bölge yerel yönetimleri olmalıdır.
- Bölge yerel yönetimleri, ekonomik ve sosyal politikaların daha kolay uygulanması için uygun bir bölümleridir. Gerçekten de belediyeler de iller de ideal bir alan değildir. Bunlardan bazılarının alanı büyük bazılarının küçük olması rasyonel politikaların üretilmesini ve uygulanmasını engellemektedir.

- Bölge yerel yönetimleri, merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında yapılacak adil ve dengeli bir kaynak bölüşümünü sağlayarak, bölgesel gelişmişlik farklılıklarının kalkmasına katkıda bulunacaktır. Çünkü, ihtiyaçlar ve öncelikler yerinde belirlendiği için, hem kaynakların daha etkin ve verimli bir şekilde kullanımı sağlanmış olur hem de kaynak israfı önlenmiş olur.
- Bölge yerel yönetimlerinin kurulması, merkeziyetçiliği sınırlandıracaktır. Çünkü merkezin elinde bulunan birtakım yetki ve görevler bu birimlere aktarılacaktır. Böylece bir yandan bölge düzeyinde karar alma süreci hız kazanacak, diğer yandan merkeziyetçi ve bürokratik yapı değişecektir. Ayrıca, demokratik ve etkin bir halk denetiminin sağlanmasına olanak sağlayacaktır.
- Bölge yerel yönetiminin, yönetimin yeniden düzenleme aracı olarak diğer bir yararı ise, kamu hizmetlerinin tümü veya çoğu için ortak bir alan oluşturmastır. Taşra kuruluşlarının bölge düzeyinde belirli bir eksen etrafında toplanmasıyla hem mevcut birimlerin ortak çalışmaları söz konusu olabilecek hem de bölge sorunlarına çok yönlü bakışı sağlayacak bütünleşmiş programlar hazırlanması olanağı doğacaktır. Ayrıca bölge yerel yönetimleri, diğer yönetim birimlerinin merkezle iletişimini sağlamada aracılık rolünü göreceklerdir.

Bölge yerel yönetiminin diğer bir yararı ise, yönetimde etkinlik ve kolaylığı sağlamaya imkan vermesidir. Genellikle yönetimin maddi kaynaklarının iller arasındaki dağılımında az nüfuslu ve çok nüfuslu ayrımı yapılmadan aynı vasıtalar verilmekte, diğer bir ifade ile eşitlik ve aynılık gözetilmektedir. Ancak bu durum etkinliği ve verimli kullanımı engellemektedir. Oysa yönetimin ihtiyaç duyduğu yeni ve pahalı bazı araç ve gereçler, bölge merkezinde toplandığı ve bölge düzeyinde kullanıldığı takdirde daha verimli ve etkin olabilecektir. Elbette bu fonksiyonların ve faydaların sağlanması ve daha isabetli kararların alınması için bölge yönetiminin bir “bölge yerel yönetim birimi” olarak düzenlenmesi gerekmektedir.

Bölge Yerel Yönetiminin Görev ve Yetkileri

Bir bölgenin ekonomik, sosyal ve kültürel gelişimine ilişkin görev ve yetkiler, bugüne kadar merkezi yönetimce yerine getirilmekteydi. Bölge yerel yönetimlerinin kurulması durumunda bu görev ve yetkilerin önemli bir kısmı bölge düzeyinde ve bölge yerel yönetimlerince kullanılacaktır. Bu durumda bölgesel düzeydeki gelişim daha hızlı ve daha etkin olabilecektir. Bu bağlamda bölge yerel yönetimlerinin görev ve yetkilerini şu şekilde sıralamak mümkündür:

- Ulusal planın hazırlanma aşamasında bölge düzeyinde öncelikleri belirleyerek merkeze sunar. Plan tasarısının merkezde görüşülüp karara bağlanma aşamasında her bölgeden temsilci yer almaktadır.

- Bölge yerel yönetimleri, kendi başına bölgesel bir plan hazırlayarak bölgenin orta vadedeki ekonomik, sosyal ve kültürel hedeflerini belirleme sorumluluğuna sahiptir. Bunu yaparken de kendi sınırları içindeki belediye ve illerin sağladığı bilgileri ve sunduğu önerileri gözetir.
- Bölge yerel yönetimleri, mesleki eğitim etkinliklerini gerçekleştirmek, konut yapımı için öncelik programları hazırlamak, yerel yönetim birimlerinin yatırım çalışmaları arasında eşgüdüm sağlamak ve yatırımlar konusunda öneriler getirmek, alan düzenlemesi, kentleşme, trafik, turizm gibi alanlarda diğer yerel yönetim birimleriyle işbirliği yapar, hedefler belirler ve planlar yapar. Bütün bunları yaparken de “hizmette yerellik” ilkesine uygun hareket eder.

Fransa’da yapılan yerel yönetim reformu sonucu en kapsamlı görev aktarılan yönetim birimi bölge yerel yönetimleri olmuştur. Diğer bir ifade ile bölge yerel yönetimleri, sadece il ve belediye etkinliklerinin eşgüdümünü sağlayan bir kuruluş değil, aynı zamanda ekonomik, sosyal ve kültürel alanda sağlayacağı hizmetlerle bölge kalkınmasını ve toplumun gelişmesini sağlayan bir yerel yönetim birimidir (Karaer, 1990: 57-58).

Bölge Yerel Yönetimin Organları

Bölge yerel yönetimlerinin kurulması ile mevcut il sistemi ortadan kalkmıyor. Bölgenin merkezi durumunda bulunan ilde, ayrıca bir bölge valisi de olacaktır. Merkezi yönetimin bölge düzeyindeki politikalarını koordine etmekle görevli olan bu vali, bölge yerel yönetimleri üzerinde herhangi bir vesayet yetkisine sahip olmayacaktır. Çünkü bölge yerel yönetim modeli ile, vesayet denetimi, hukukilik denetimine dönüştürülmektedir. Nitekim Fransa’da 1982 reformuyla hukukilik denetimi getirilmiş ve yerel yönetimlerin özerkliği yönünde önemli bir kazanım elde edilmiştir. Dolayısıyla benzeri bir düzenleme ülkemizde de yerel yönetimleri güçlendirecektir.

Kurulacak olan bölge yerel yönetiminin organları; bölge meclisi, bölge meclis başkanı ve bölge encümeninden meydana gelmektedir.

Bölge Meclisi; bölge yerel yönetiminin karar organıdır. Üye sayısı bölge nüfusu esas alınarak, bölge sınırları içinde yer alan belediye başkanlarından ve belediye meclis üyelerinden belli bir oranda seçilmek suretiyle oluşur. Bölge meclisine seçilen üyelerin görev süreleri, seçim dönemi ile sınırlıdır. Seçim dönemi ise, beş yıldır. Bölge meclisi yılda dört kez toplanacak ve toplantılar halka açık olacaktır. Meclis komisyonları biçiminde çalışacak ve bu komisyonlara bölgedeki, valiler ve sivil toplum kuruluşları kendilerini veya bölgeyi ilgilendiren konularda görüş bildirebilecektir. Nitekim yapılan araştırmalar, sivil toplum temsilcilerinin böyle meclislerde kendileri ve bölgeleri ile ilgili konularda görüş beyan etmek istediklerini ortaya koymaktadır (Bulut, 1999: 239-241).

Bölge Meclis Başkanı; bölgenin yürütme organı olup bölge yerel yönetiminden sorumludur. Başkan, meclis içinden ve iki turlu sisteme göre seçilir. Buna göre ilk turda salt çoğunluğu sağlayan başkan olur. Salt çoğunluk sağlanamaması durumunda en çok oy olan iki aday ikinci tura girer ve ikinci turda en çok oy alan (nispi çoğunluk) başkan seçilir. Bölge Meclis Başkanı'nın üç başkan yardımcısı olur ve bunlar da aynı yöntemle belirlenir. Başkan, bölge meclisini toplantıya çağırır, toplantıdaki meclisi kendisi yönetir, eğer yoksa yardımcılarına havale eder, bölge meclisince alınan kararları yürütür, bölge düzeyinde oluşturulacak hizmet birimlerine başkanlık eder, bölgesini mahkemede temsil eder, bütçeyi hazırlar ve yürütür, bölge yerel yönetimlerinin malvarlığını yönetir.

Bölge Encümeni; bölge meclisinin toplanmadığı dönemlerde, bölge meclis başkanının veya onun vekaletinde bir başkan yardımcısının başkanlığında toplanan ve bölge meclisi adına, bölge yerel yönetimlerinin görevleri doğrultusunda kararlar alan bir karar organıdır. Ayda bir kez toplanmaktadır. Üyelerinin yarısından fazlası, bölge meclisinin kendi içinden seçtiği üyelerdir. Bölge yerel yönetimindeki temel hizmet birimi yöneticileri ise doğal üyelerdir. Üyelerin görev süreleri beş yıldır.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Türkiye'de merkezi yönetimin taşra teşkilatı esas olarak il sistemine dayanmakla beraber, bölge yönetimine ilişkin birtakım uygulamaların olduğu da görülmektedir. Son zamanlarda bölge yerel yönetimlerinin kurulması gerektiği üzerinde durulmaktadır. Bugün, özellikle Fransa örneği dikkate alınarak ülkemizde de bölge yerel yönetimlerinin kurulması gerektiği, değişik çevrelerce zaman zaman dile getirilmektedir. Diğer bir ifade ile bölge yönetimlerinin Türk yerel yönetim modellerinde yer alması gerektiği açıkça bir istem olarak belirginleşmektedir. Aslında bu istem, 1913'ten beri zaman zaman dile getirilmekte ve günümüzde meydana gelen değişiklikler de dikkate alınarak devam etmektedir.

Cumhuriyet döneminde, 1924 Anayasası hariç tutulursa, 1961 ve 1982 Anayasaları, adı ve yaklaşım biçimi farklı da olsa, bir şekilde bölge yönetiminin kurulması için açık kapı bırakmışlardır. Özellikle 1961 Anayasasının 115. maddesi 1982 Anayasasının 126. maddesi bölgesel kuruluşların yasal dayanağını oluştururken, aynı zamanda bölge yönetimlerinin kurulması yönünde de bir temel oluşturmaktadır. Uygulamaya geçmese de, 1983'de bir kararname ile kurulan bölge valilikleri önemli bir gelişmedir. Bu kararname ile bölge düzeyinde örgütlenmenin amaçları, biçimi ve işleyişi tüm kamu örgütleri bakımından bir temele oturtulmaya çalışılmıştır.

Belirtmek gerekir ki, ülkemizde bölge yönetiminin kurulmasına hep kuşku ve endişeyle bakılmıştır. Nedeni ise, "bölgeciliğin" oluşması ve ulusal bütünlü-

ğün bundan zarar görmesiydi. Ancak, gerek uluslararası antlaşmalarda vurgulanan konular, gerek dünyadaki uygulamalar ve gerekse bu konuda görüş belirtenler, böyle bir endişeye gerek olmadığını göstermektedir. Aksine bölgecilğin en aşırı ucu olan federalizmde bile ayrılıkçı ve bütünlüğü bozucu gelişmeler olmamıştır. Yönetim sistemimizin benzerlik gösterdiği Fransa’da da benzer endişeler dile getirilmiştir. Ancak bugün Fransa’da bölge yönetiminin ve bölge yerel yönetimlerinin kurulmasıyla ulusal bütünlüğü bozulmamıştır. Dolayısıyla ülkemizde, yönetim sistemimizin yeniden yapılandırılması çerçevesinde bölge yönetiminin de dile getirilmesi ve kurulması faydalı olacaktır. Zaten bu konuda örnek uygulamalar zaman zaman hayata geçmiştir. Bu uygulamalar, ister ekonomik, ister güvenlik amacıyla olsun, bölge yönetiminin gerekliliğini ortaya koymaktadır. Bugün ülkemizde bölgenin bir yerel yönetim birimi olarak da kurulması durumunda, daha fazla ekonomik ve sosyal gelişme sağlanabilir. Önemli olan bölgenin uygun bir bölümlenme ile belirlenmesidir.

Bölge yönetiminin kurulması için anayasa değişikliği esas olmalıdır. Ancak bu değişiklik olmaması halinde de bölge yönetiminin oluşturulabileceği gözden uzak tutulmamalıdır. Bu konuda “büyük il sistemi” veya “karma sistem” örnek olabilir.

Bölge yönetiminin bir yerel yönetim birimi olarak düzenlenmesi, hem demokratiklik açısından hem de az gelişmiş yörelerin kalkındırılması açısından önemli yararlar sağlayabilir. Ülkemizin üniter bir yapıya sahip olması, bölge yerel yönetimlerinin kurulmasına engel değildir. Dolayısıyla, organlarının halk tarafından seçildiği, özerk bir bölge yerel yönetimlerinin kurulması konusunda ciddi adımlar atmak gerekir. Bugün yönetim sistemimiz içinde ayrı bir yere sahip olan ve kurulduğu bölgeye önemli katkılar sağlayan GAP, her ne kadar merkeze bağlı bir kamu kurumu olarak görülse de, üstlendiği yetki ve fonksiyonlar açısından bir tür bölge yerel yönetimini andırmaktadır. En azından GAP’ın bölgesel bir işlev ve entegre bir faaliyet öngördüğü söylenebilir. GAP’ın bölgedeki belediyeler üzerinde yetkilere sahip olması, belediyelerin özerkliğini zedelemektedir. Oysa, bölge yerel yönetimlerinin kurulması ve iyi bir yetki ve görev paylaşımı, hem bu konudaki eleştirileri ortadan kaldıracak hem de belediyelerin özerkliği zedelenmeyecektir.

KAYNAKÇA

Akalın, T. Tamer (1986), “1982 Anayasası ve Merkezi İdarenin Taşra Yönetiminde Yetki Genişliği İlkesi” *Türk İdare Dergisi*, Yıl:58, S:371, s.109-118.

Avrupa Bölgesel (Yönetimler) Özerklik Şartı Taslağı (Kasım, 1997),
<http://www.yerelnet.org.tr/uluslararasıanlasmalar/avrupakonseyianlasma2.htm>

AYMK, Anayasa Mahkemesi’nin E.1990/21 sayılı, 17.7.1990 günlü kararından, RG. 16 Temmuz 1991, Sayı: 20931.

- Blanc, J. ve Remond, B. (1994), *Les collectivités locales*, 3. éd.
- Becet, J.M. (1987), *Les Institutions Administratives*, 2. Baskı, Economika, Imprimerie Jouve, Paris, s.35-47.
- Bozkurt, Ömer-Ergun, Turgay (1998), *Kamu Yönetimi Sözlüğü*, TODAİE Yay., 1.Baskı, Ankara.
- Bulut, Yakup (1999), *Büyük Şehir Yönetimine Kentsel Alt Örgütlenmelerin (STK ve Mahalle) Katılımı -Gaziantep Büyük Şehir Belediyesi Örneği-*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, MÜ SBE, İstanbul.
- Çelikkilek, Zekeriya (1973), "Bölge Valiliği", *Türk İdare Dergisi*, Yıl:44, Özel Sayı, s.1-8.
- Demirel,Fazlı (1984), "Merkezi İdarenin Taşra Kuruluş Ve Yönetimi Üzerine Bir İnceleme ve Düşünceler", *Türk İdare Dergisi*, Sayı:365, s.3-15.
- Demiröz, A.Nazif (1990), "Bölge Valiliği Üzerine", *Amme İdaresi Dergisi*, C:23, Sayı:4, s.55-70.
- Demiröz, A. Nazif (1973), "Ülkemizde Merkezi İdarenin Taşrada Örgütlenme Biçimi", *Türk İdare Dergisi*, Yıl: 44, Özel Sayı, s. 9-44.
- Geray, Cevat (1997), "Bölgesel Gelişme İçin Planlama ve Örgütlenme", *AÜ. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, C:1-4, s. 299-312.
- Gönül, Mustafa (1992), "Seçimli Valilik Üzerine Düşünceler", *Amme İdaresi Dergisi*, C:25, S:3, s.52-70.
- Karaer,Tacettin (1990), "Fransa'da Yerel Yönetim Reformu Üzerine" *Amme İdaresi Dergisi*, C:23, S:3, s.47-63.
- Karaer, Tacettin ve Öktem, M.Kemal (1988), "Güney Doğu Anadolu Projesinin Yönetimsel Boyutu Üzerine", *Amme İdaresi Dergisi*, C:21, Sayı:2., s.37-61.
- Keleş, Ruşen (1994), *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, 2.Baskı, İstanbul.
- Keleş, Ruşen (1996), *Kentleşme Politikası*, İmge Kitabevi Yayınları, 3. Baskı, Ankara.
- Keleş, Ruşen (1999), *Avrupa'nın Bütünleşmesi ve Yerel Yönetimler*, Türk Belediyecilik Derneği, Konrad Adenauer Vakfı Yayını, Ankara.
- Keleş, Ruşen ve Erbay, Yusuf (1999), "Avrupa Konseyi'nin Bölge Olgusuna Bakışı" *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, C:8, Sayı:4, s..3-29.
- Keleş, Ruşen (1998), "Bölge Gerçeği ve Avrupa", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, C:7, Sayı:2, s. 3-11.
- MEHTAP Raporu (1963), *Merkezi Hükümet Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri, Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Yönetim Kurulu Raporu*, Ankara.
- Nalbant, Atilla (1997), *Üniter Devlet, Bölgeselleşmeden Küreselleşmeye*, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul.
- Onar, S. Sami (Teksir), İkinci İdareciler Kongresi Münasebetiyle İçişleri Bakanlığına Gönderilen Mütalaa'dan aktaran, PAYASLIOĞLU, T.Arif (1966), *Merkezi İdarenin Taşra Teşkilatı Üzerinde Bir İnceleme*, TODAİE Ve DPT Ortak Yayını, Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara.

- Ozansoy, Cüneyt (1994), “Türkiye İdare Sisteminde Bir Parantez: GAP Olgusu”, *İkinci Bine Kavuşurken Gün Işığında Yönetim*’in içinde ALFA Yay., İstanbul.
- Özay, İlhan (1994), *İkinci Bine Kavuşurken Gün Işığında Yönetim*, ALFA Yay., İstanbul.
- ÖİKR, *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyon Raporu* 2000), Ankara.
- Payaslıoğlu, T.Arif (1966), *Merkezi İdarenin Taşra Teşkilatı Üzerinde Bir İnceleme*, TODAİE ve DPT Ortak Yayını, Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara.
- Peiser, G. (1989), *Droit Administratif*, 14. Baskı, Mémentos Dalloz, Paragraphic, Toulouse.
- Polatoğlu, Aykut (Şubat-1998), “Bölge Valiliği Üzerine Düşünceler”, *Mülkiyeliler Birliği Dergisi*, s.8-19.
- Polatoğlu, Aykut (1985), “İl Yönetiminde Eşgüdüm Sorunu ve Yeni Bir Yönetim Modeli”, *Amme İdaresi Dergisi*, C:18, S:4, s.27-40.
- Sezen, Seriyi (1999), *Devletçilikten Özelleştirmeye, Türkiye’de Planlama*, TODAİE Yayını, Ankara.
- Şimşek, M. Şerif ve ÖĞÜT, Adem (1998), “Planlama Yönetiminin Bölgesel Boyutu, Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP) Yönetimi Örneği”, *AÜ, İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, C:12 S:1-2, s. 279-300.
- Tamer, Mustafa (1992), “Bölgesel Kalkınma ve Yerel Yönetimler”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 396, s.114-125.
- Tanili, Server (1980), *Türk Anayasaları ve İlgili Mevzuat*, Fakülteler Matbaası, İstanbul.
- Tosun, Mustafa (1970), *Türkiye’de Valilik Sistemi*, TODAİE Yay., No:118, Ankara.
- Tekeli, İlhan (1972), *Bölge Planlama Üzerine*, İTÜ Yay., İstanbul.
- Türe, İlknur (1998), “Türkiye’de Bölge Yönetiminin Niteliği, Sorunları ve Çözüm Arayışları”, *Amme İdaresi Dergisi*, C:31, Sayı:2, s. 63-79.
- Türe, İlknur (2000), “Anayasalarımızda Bölge Kavramı ve Bölge Yönetimi Konusunda Model Arayışları”, *Yerel Gündem Dergisi*, Yıl:2, Sayı:8, s.13-24.
- Türker, Muammer (1999), *Dünyada Mahalli İdareler*, (Ed. Muammer Türker), İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yay., Ankara.
- Ünlü, Halil (1994), *Yerel Yönetimler Arası İşbirliği*, İULA EMMÉ Yayınları, 2. Baskı.
- Ünlü, Halil (1994), *Yönetimler Arası İlişkiler*, İULA EMMÉ Yayınları, 2. Baskı.
- Yayla, Yıldızhan (1984), *Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri Tevsi-i Mezuniyet ve Tefrik-i Vezâif*, İ.Ü Yay., İstanbul.