

TESEV İYİ YÖNETİŞİM PROGRAMI

# Türkiye’de Bölgesel Yönetim

## Bir Model Önerisi



TESEV  
İYİ YÖNETİŞİM  
PROGRAMI



# Türkiye’de Bölgesel Yönetim

## Bir Model Önerisi

Fikret Toksöz  
Prof. Dr. Ferhan Gezici

TESEV  
YAYINLARI

# Türkiye’de Bölgesel Yönetim – Bir Model Önerisi

---



**TESEV**

**Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı**

**İyi Yönetişim Programı**

Bankalar Cad. Minerva Han  
No: 2 Kat: 3  
Karaköy 34420, İstanbul  
Tel: +90 212 292 89 03 PBX  
Fax: +90 212 292 90 46  
info@tesev.org.tr  
www.tesev.org.tr

**Yazarlar:**  
Fikret Toksöz  
Prof. Dr. Ferhan Gezici

**Yayına Hazırlayan:**  
Ezgican Özdemir

**Yayın Kimliği Tasarımı:** Rauf Kösemen, Myra  
**Sayfa Düzeni:** Gülderen Rençber Erbaş, Myra  
**Koordinasyon:** Buket Yalçın, Myra

**Basım Yeri:** İmak Ofset Basım Yayın San. ve Tic. Ltd. Şti.  
Atatürk Cad. Göl Sok. No : 1 Yenibosna  
Bahçelievler/İSTANBUL-TÜRKİYE  
Tel: 0212 656 49 97

**Basım adedi:** 500

---

TESEV YAYINLARI

ISBN 978-605-5332-59-4

Copyright © Ocak 2014

Tüm hakları saklıdır. Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı'nın (TESEV) izni olmadan bu yayının hiçbir kısmı elektronik ya da mekanik yollarla (fotokopi, kayıtların ya da bilgilerin arşivlenmesi, vs.) çoğaltılamaz.

Bu yayında belirtilen görüşlerin tümü yazarlara aittir ve TESEV'in kurumsal görüşleri ile kısmen ya da tamamen örtüşmeyebilir.



TESEV İyi Yönetişim Programı, bu yayının hazırlanmasındaki katkılarından ötürü Açık Toplum Vakfı, Heinrich Böll Stiftung Vakfı, Hollanda Konsolosluğu Matra Programı'na ve TESEV Yüksek Danışma Kurulu'na teşekkür eder.

# İçindekiler

---

SUNUŞ, 4

TEŞEKKÜR, 5

BÖLÜM 1: GİRİŞ, 7

BÖLÜM 2: BÖLGE SINIRLARININ SAPTANMASINDA YARARLANILACAK ÖLÇÜTLER, 17

BÖLÜM 3: ÖNERİLEN BÖLGESEL YÖNETİM MODELİ, 30

EK-1: ÇALIŞTAYLAR ÜZERİNE BİR DEĞERLENDİRME, 37

EK-2: DÜZEY 2 BÖLGELERİ İLE İLGİLİ SORUNLARIN ANALİZİ, 41

EK-3: FARKLI ÇALIŞMALARDA BÖLGELERİN BELİRLENMESİNDE KULLANILAN  
GÖSTERGELER, 42

EK-4: KAMU VE ÖZEL SEKTÖR HİZMET BÖLGE MERKEZLERİNİN İBBS DÜZEY 2 BÖLGE  
MERKEZLERİ İLE ÇAKIŞTIRILMASI, 45

EK-5: İSPANYA ANAYASASINDA ÖZERK TOPLULUKLARIN YETKİLERİ, 47

KAYNAKÇA, 48

# Sunuş

*Ayşe Üstünel Yırcalı*

TESEV, 12 Eylül 2010 referandumundan bu yana yeni anayasa konusunda birçok çalışma gerçekleştirdi. Bu çalışmaların ilki olan “**Türkiye’nin Yeni Anayasasına Doğru**” Nisan 2011 tarihli raporun bir bölümü Adem-i Merkeziyetçilik ve Yerel Yönetimler konusuna ayrılmıştı. Bu bölümde “yerel demokrasinin” günümüz demokrasi anlayış ve uygulamasının ayrılmaz bir parçası olması gerektiği fikrinden yola çıkılarak, Türkiye’nin yerel yönetimini verimli bir şekilde gerçekleştirebilmek için merkezin ağırlığının azaltılması ve Türkiye’nin idari sisteminin adem-i merkeziyetçi ilkeler doğrultusunda değiştirilmesi gerektiği vurgulanmıştı. İdari yapılanmanın adem-i merkezileştirilmesinin sadece merkezden çevreye “yetki aktarılması” ile mümkün olmayacağı, bunun için ayrıca yerel yönetimlerin de, Türkiye’de demokratik karar alma mekanizmalarına olağan birer unsur olarak katılımının sağlanmasının önemi üzerinde durulmuştu. Yerel yönetim makamlarının yerel düzeydeki ana yönetim birimleri haline getirilmeleri, merkezi yönetim birimlerini temsil eden makamların ise yetkilerinin azaltılması önerilmişti.

TESEV İyi Yönetişim Programı’nın Nisan 2012’de yayınladığı “**Yeni Anayasada Yerel ve Bölgesel Yönetim için Öneriler**” başlıklı raporda ise ekonomik yapıda meydana gelen değişim, hızlı kentleşme, bölgeler arası eşitsizlik, merkezi yönetimin hantal yapısı ve etnik - kültürel kimlik sorunları gibi iç dinamikler ile küreselleşme, Avrupa Birliği gibi dış dinamikler bağlamında Türkiye’de yerelleşme reformunun bir zorunluluk haline geldiği tartışılmaktadır. Bu çalışmada bölgesel ve yerel yönetim modelleri için anayasal esasların çerçevesi çizilmiştir.

Elinizdeki “**Bölgesel Yönetim-Bir Model Önerisi**” raporu, TESEV’in kamu yönetiminin yeniden yapılanması alanında çalışmalarının bir devamı niteliğindedir. Türkiye’de şimdiye kadar yereli güçlendirmek amacı ile atılan adımların ileri taşınması sürecinde, yerelleşmede gerçek bir reform yapılabilmesi için gündeme gelmesi gereken “bölgesel

yönetim” uygulamasının bir ön çalışması olarak değerlendirilebilir. Elbette ki, Türkiye’de işlevsel olacak bir bölgesel yönetim için birden çok modelin oluşturulması mümkündür. Oluşturulacak modelin esasları bölge yönetimlerinin nasıl bir işleve sahip olması gerektiğine dair anlayışın çerçevesinde belirlenecektir. Bölge yönetimlerine “idari koordinasyon” birimleri olarak bakan bir anlayış ile “temsili yönetim” birimi olarak bakan anlayış ışığında oluşacak modellerin farklılıklar taşıyacakları aşikârdır. Türkiye’de hangi anlayışın hayata geçeceği bu konuda yapılacak siyasi tercihe göre şekillenecektir.

Bu çalışmada bu iki seçenektan herhangi birisi seçilmeden, TESEV İyi Yönetişim Programı’nın altı farklı ilde gerçekleştirdiği çalıştaylarda ve projenin danışma kurulunda ağırlıklı kabul gören esaslara dayanan bir model önerilmektedir. Türkiye’nin toplumsal, ekonomik ve siyasi şartlarına bağlı olarak sorunlara çare olabilecek farklı modellerin geliştirilmesi mümkündür. Raporun sonunda ek olarak sunulan “**Çalıştaylara Dair bir Değerlendirme**” bölümünde bu toplantılar hakkındaki izlenimler detaylı bir şekilde bulunabilir.

İyi yönetişim anlayışı ve kamu hizmetlerinin etkin ve verimli bir şekilde sunulması, yerel yönetim birimlerinin karar alma mekanizmasının doğal unsuru haline geldiği bir yapıda mümkün olabilir. Oluşturulacak bir bölgesel yönetim mekanizmasının bu anlamda ciddi bir katkısı olacaktır. Diğer taraftan, Türkiye’nin iyice belirgin hale gelen etnik-kültürel kimlik sorunlarının çözümüne de katkı sunabilecek bu yönetim tarzı Türkiye’nin demokratik çoğulculuğunu güçlendirecek ve Türkiye’de toplumsal barışın yeniden tesisi bakımından önemli bir rol oynayacaktır. Bu çalışmanın ileride adem-i merkeziyetçilik alanında atılacak reform çalışmalarına ve Türkiye’nin gündemine gelmesi beklenen bölge yönetimi konusundaki tartışmalara ışık tutacağını umuyoruz.

## Teşekkür

---

Türkiye için bir bölgesel yönetim model önerisi sunan bu çalışmanın tüm süreçlerinde emeklerini esirgemeyen Fikret Toksöz ve Prof. Dr. Ferhan Gezici'ye teşekkürlerimizi sunarız. Raporun yazılmasına yardımcı olan Ervin Sezgin'e de ayrıca teşekkür ederiz. Katkıları için proje danışma kurulu üyeleri Alpay Filiztekin, Ayşe Güner, Bekir Ağrıdır, Büşra Ersanlı, Etyen Mahçupyan, Korel Göymen, Mesut Yeğen, Oktay Uygun, Sema Erder ve Sertaç Bucak'a görüş ve önerilerini paylaştıkları için minnettarız. İstanbul, İzmir, Trabzon, Adana, Ankara ve Diyarbakır'da gerçekleştirdiğimiz çalıştaylara katılan tüm katılımcılara, rapor hakkında değerli görüşlerine başvurduğumuz Oktay Uygun ve Vahap Coşkun'a ve bu projenin gerçekleşmesini sağlayan TESEV İyi Yönetişim Programı çalışanları Emre Dönmez ve Ezgi Özdemir'e teşekkürlerimizi sunarız.





# Bölüm 1: Giriş

Fikret Toksöz

TESEV İyi Yönetişim Programı'nın Nisan 2012'de yayınladığı “Yeni Anayasada Yerel ve Bölgesel Yönetim için Öneriler” başlıklı raporunun bir bölümü, “yerleşme ve yerel yönetim’ konusuna’ ilişkindir. Bu çalışmada yer alan öneriler ve görüşler TBMM Başkanlığı ve Anayasa Uzlaşma Komisyonunun bilgisine sunulmuştur.<sup>1</sup>

Bu raporda, devletin bütünlüğünü bozmadan yerleşmeyi mümkün kılacak bir hükmün anayasanın başlangıcında yer alması önerilmiştir:

## Genel Esaslar

Devletin Bütünlüğü  
Madde 3- Türkiye Cumhuriyeti bir bütündür.  
Örgütlenmesi yerinden yönetim esasına dayanır.

Raporun Kamu Yönetimin Kuruluşuna ilişkin bölümünde; yerinden yönetim birimlerinin nitelikleri, hangi düzeylerde kurulacakları, görev, yetki ve sorumlulukları, merkezi yönetim ve yerel yönetimlerin birbirleriyle ilişkileri, mali yapıları ve demokratik karar alma süreçleri, kadınların temsili gibi konularda temel ilkelere yer verilmiştir. Bu bölümden sonra yerinden yönetim birimleri ayrı ayrı tanımlanmıştır:

- Bölge Yönetimi,
- İl Yerel Yönetimi,
- Belediye Yönetimi,
- Köy ve Mahalle Yönetimi ve Yerinden Yönetim Birlikleri

Bu birimlerden Türkiye için yeni olanı **Bölge Yönetimidir**. Son yıllarda en çok tartışılan konuların başında gelen bölge yönetimi konusunda net bir tutum izlenerek, bölge ölçeğinde yeni bir kurum oluşturulması benimsenmiştir. Bölge için öngörülen çerçeve şöyledir:

## TESEV'in önerdiği anayasa maddesi: için Öneri:

*Bölge Yönetimi:*

- (1) Bölge yönetimi Bölge Meclisi, Başkan ve Yürütme Kurulu'ndan oluşur.
- (2) Bölge yönetiminin kuruluşu, yetki ve sorumlulukları ile tek ilden oluşan bölgelerin durumu kanunla düzenlenir.
- (3) Temel ilkeleri yasa ile düzenlenen konularda bölgesel yönetmelik çıkartılabilir. Bölgedeki diğer yerinden yönetim birimlerinin işlem ve kararları bölgesel yönetmeliklere aykırı olamaz.

Tarihsel süreç içerisinde ülkemizde bazı bölgesel yönetim pratiklerine başvurulmuştur. Ancak mevcut anayasal düzen içinde bir bölgesel yönetim modeli öngörülmemiştir. Osmanlı İmparatorluğu döneminde eyaletler, Cumhuriyet döneminde Umumi Müfettişlik gibi kurumlar olmakla birlikte, bu yönetim biçimleri günümüz koşullarında bölge yönetimleri için yeterli bir örnek oluşturmaktan uzaktır. Gene de, bu konulara Türkiye’de Bölge Pratikleri başlığı altında değinilecektir.

Bu durum karşısında bölge yönetimi konusunda kapsamlı bir çalışma yapılması gerekli olmuştur. Bu çalışmaya başlarken konunun iki açıdan ele alınması öngörülmüştür. Bunlardan birincisi, bölge sınırlarının nasıl saptanması gerekir sorunsalı ile ilgilidir. Bu sorunsal ele alınırken ülkemiz için bir bölgeler haritası

<sup>1</sup> Uygun, Oktay. “Yeni Anayasa’da Yerel ve Bölgesel Yönetim için Öneriler” TESEV Yayınları, Mayıs 2012.

çizmek amaçlanmamıştır, bunun yerine sınırları belirlemek için kullanılacak nesnel ölçütler çerçevesinde ele alınmıştır. İkinci konu ise bir bölge yönetimi nasıl olabilir sorusu ile ilgilidir. Bu çalışma çerçevesinde bölge yönetiminin oluşturulmasına ilişkin bir model taslağı önerisi hazırlanmıştır.

Bu projenin devam ettiği süreçte, Türkiye’de yeni *Büyükşehir Kanunu* kabul edilmiştir. Bu kanunla, büyükşehir ilan edilen 30 ilde il özel idareleri kaldırılmaktadır (kanun tam olarak 2014 yerel seçimlerinden sonra yürürlüğe girecektir). Bu yeni durum karşısında, 2012 Mayıs ayında yayınlanan TESEV raporunda öngörülen İl Yerel Yönetimi kurma önerimizde bir değişiklik yapılması gerekmiştir. Yeni modelde, bölge yönetiminin il özel idaresi tarafından yürütülen hizmetleri de kapsamaya önerildiği için İl Yerel Yönetimi önerisinden vazgeçilmiştir.

## ÇALIŞMANIN YÖNTEMİ

Bu çalışma, TESEV İyi Yönetişim Programı kapsamında oluşturulan bir danışma kurulu ile birlikte hazırlanmıştır. Çalışmanın; “Bölge Sınırlarının Saptanmasında Yararlanılacak Ölçütler” bölümü Prof. Dr. Ferhan Gezici ve Ar. Gör. Ervin Sezgin, “Bölge Yönetimi Model Taslağı” bölümü ise TESEV İyi Yönetişim Danışmanı Fikret Toksöz tarafından kaleme alınmıştır.

Yazarlar tarafından yapılan geniş literatür çalışmaları sırasında, önce Türkiye’de daha halihazırda yapılmış olan çalışmalar gözden geçirilmiş, AB uygulamaları ile AB üyesi ülkelerin deneyimleri incelenmiştir. Fransa, İtalya, İspanya ve Polonya gibi ülkelerin deneyimlerinden yararlanılmış, başka federal ülkelerdeki durumlar da dikkate alınmıştır.

Bu literatür taramasından sonra, yazarlar tarafından hazırlanan ön çalışma metinleri toplantılar öncesinde danışma kurulu üyelerine gönderilmiş, kurul toplantılarında metinler üzerinde tartışmalar yapılarak konular olgunlaştırılmıştır. Böylece düzeltilen ve zenginleştirilen taslak metinler, 6 ilde düzenlenen bölge çalıştaylarında katılımcıların görüş,

öneri ve eleştirilerine sunulmuştur. Bölge çalıştayları Ankara, İstanbul, Diyarbakır, Trabzon, Adana ve İzmir illerinde yapılmıştır.

Bölge çalıştaylarına; yerel yönetimler, sivil toplum kuruluşu temsilcileri, kalkınma ajansları çalışanları, üniversitelerin ilgili bilim dallarından öğretim üyeleri davet edilmişlerdir. Her çalıştayda ileri sürülen görüş, soru, öneri ve yorumlar ayrı ayrı toplanmış ve değerlendirmeye alınmıştır. Değerlendirmeye alınan notlar bu raporun sonuna ekler bölümüne konmuştur.

Bölge çalıştaylarının tamamlanmasını takiben, Danışma Kurulu ile çalıştay sonuçlarını değerlendiren bir toplantı yapılarak çalışmaya son şekli verilmiştir.

## AMAÇ

Türkiye, günümüze kadar sürdürdüğü merkezîyetçi politikalar ve yönetim anlayışı ile bölgeler arası gelişmişlik farklarını azaltmakta başarısız olduğu gibi, kalıcı bir iç barışı sağlamak konusunda da henüz tam bir başarı gösterememiştir. Bu katı merkezîyetçi tutum, yerel potansiyellerin harekete geçirilmesini önlemekte, hem ekonominin geliştirilmesi, hem de demokratikleşme alanında Türkiye kendisinden beklenen sıçramayı yapamamaktadır. **Artık eski yöntemleri bırakmanın zamanı gelmiştir.**

Türkiye gibi geniş bir coğrafyaya sahip ve farklı etnik, kültürel ve dini grupların yan yana yaşadığı bir ülkede; kalkınma ve iç barışı sağlamanın başlıca çözümünün yerelleşme ve demokratikleşme olduğu açıkça görülmektedir. Benzer sorunları yaşayan ülkelerin de aynı yola başvurduğu bilinmektedir. Yerelleşme halkların kendi kendini yönetme yeteneğini artırdığı gibi ülkenin ekonomik ve sosyal yönlerden entegrasyonuna da yardımcı olmaktadır.

Türkiye’nin illere ayrılması; ekonomik ve sosyal ihtiyaçlardan çok güvenlik, idari ya da seçim kazanmak gibi politik nedenlere dayanılarak yapılmıştır. Ancak iller ekonomik kalkınma için optimal bir ölçek değildir. Her il ayrı bir seçim bölgesi olduğundan siyasi partiler ve milletvekilleri yalnız kendi illerini ilgilendiren sorunlarla ilgilenmektedir. Ayrıca başta çevre olmak

üzere ulaşım, eğitim, sağlık gibi alanlarda yatırımlar il ölçeğinde planlanmakta ve uygulanmaktadır. Türkiye’de merkeziyetçiliğin azaltılması için yalnızca belediyelerin yetkilerinin artırılması yeterli olmayacaktır. Yeni büyükşehir yasası da ölçek ekonomisi bakımından aynı sakıncaları taşımaktadır. Büyükşehir kurulan 30 ilde, daha önce il özel idarelerince karşılanan bazı hizmetlerin valilikler tarafından yürütülecek olması mevcut merkeziyetçiliği daha da artıran bir durumdur. Buna ek olarak, birbirine komşu olan illerde, valilik, il özel idaresi ve büyükşehirlerden oluşan üçlü bir yapı ile hem merkeziyetçilik katmerleşecek, hem de ekonomik kalkınma konularında karar verenlerin sayısı artacaktır. Bu nedenle yeni yasa eliyle de kamu kaynakları ve buna bağlı olarak özel sektör imkânları il sınırları içine hapsedilmektedir. Bunun aksine uygulanacak bölgesel politikalar sayesinde bölge çapında kaynakları daha rasyonel olarak kullanmak mümkündür.

Diğer taraftan, Türkiye 2006 senesinde TBMM’de kabul edilen bir kanun ile bölgeler arası eşitsizliğin ekonomik boyutuyla başa çıkmak amacı ile **Kalkınma Ajansları** kurmuştur. Kalkınma Ajansları yapısı içinde ajansların faaliyetleri konusunda danışılan bir Danışma Kurulu oluşturulmuştur. Ancak, bu kurulların halk tarafından doğrudan seçilmedikleri için demokratik hesap verebilirliği sağlamaları söz konusu değildir. Bu nedenle, bürokratik kuruluşlar olan Kalkınma Ajanslarının yerel yönetimlerin güçlenmesinde olumlu bir etki yapabileceği kuşkuludur. Tüm programları Kalkınma Bakanlığı tarafından onaylanan Kalkınma Ajansları yerelin ihtiyaçlarına cevap vermekten çok merkezin izin verdiği alanlara yoğunlaşmakta, böylece merkeziyetçi politika, yerelde Kalkınma Ajansları eliyle daha da belirgin hale gelmektedir.

**Bu deneyim**, günümüze kadar merkezden belirlenen politikalar ile bölgeler arasındaki farkların dezavantajlı bölgeler lehine beklentileri karşılayamadığını göstermektedir. **Daha güçlü bir Türkiye için bölgelerarası dengesizlikleri, bölgelerin özgünlükleri çerçevesinde değerlendirerek**

**kalkınmalarını sürdürülebilir kılacak ve etkileşimlerini güçlendirecek** bölgesel yönetim modelleri üretmek ihtiyacını ortaya çıkarmaktadır. Böylelikle, hem **yerindenlik** ilkesinin uygulaması, hem de bölge bazında yatırım kararları ile **kaynakların daha rasyonel kullanımı** sağlanabilecektir.

**Demokratikleşme, katılım, şeffaflık ve hizmetlerin etkinliği** gibi prensipleri yerel yönetimlerde uygulayabilmek için “yerinden yönetim” modelini geliştirmeye ihtiyaç vardır. Bu noktada, yerelleşme yanında, bölge yönetimlerinin demokratik karar mekanizmalarını geliştirmeleri ve uygulamasının sağlanması da önem taşımaktadır. **Bölge içindeki yerel yönetimlerle bölge yönetimi arasında hiyerarşik bir ilişki yerine, demokratik biçimde birbiriyle uyumlu çalışan ve birbirlerini tamamlayan bir yönetim birimi kurulduğu takdirde ayrı bir yönetim merkezi kurulacağına dair endişeler de yersiz kalacaktır.**

Aslında, dünyanın bir çok demokratik ülkesinde geçerli olduğu gibi, **ulusal ve yerel ölçek arasında, sorunlara yerinde müdahale ve etkin yönetim için bölgesel ölçeğin optimal olarak kabul edilmesi** bu çalışmanın temel kabullerinden birini oluşturmaktadır. Bölgesel yaklaşım, hem yerele özgü benzerlik ve farklılıkları daha iyi anlamayı ve ihtiyaçları daha doğru ortaya koymayı sağlayacak, hem de bölge içindeki birimlerin tekil olarak gerçekleştirmesinde zorluk olan konularda (büyük altyapı yatırımları, çevre projeleri gibi) bölge bütünlüğünde hareket edebilmeyi sağlayacaktır.

- Türkiye’de halkın demokratik isteklerine cevap veren; katılımçılık, hesap verebilirlik ve şeffaflık ilkelerine dayanan bir yerel yönetim sistemine ihtiyaç giderek kendisini daha ağırlıklı biçimde hissettirmektedir. Bölgesel yönetim, halka demokratik biçimde hesap veren bir kamu idaresi olarak merkeziyetçiliği kırarak, demokrasinin gelişmesi, derinleşmesi ve yayılmasına yardım edecektir.
- Bölgesel yönetim, merkezden tasarlanan bürokratik bir kalkınma yöntemi yerine, yerel girişimcilik

gibi bölgesel kaynakları devreye sokarak, halkın ihtiyaçlarına daha yerinde cevap veren, öncelikleri daha iyi belirlenmiş dengeli bir kalkınmayı sağlayacaktır. Ülkemizdeki merkezden planlama ve buna göre yatırımlara karar verme mekanizması, bölgelerin özelliklerini ve ihtiyaçlarını göz önüne almadığı için zaman zaman yanlış yatırımlara neden olmaktadır. Bunun en belirgin örneği Hakkari’de yapılan 1000 kişilik ceza evidir. Bölge yönetiminin olduğu bir durumda kamu kaynakları daha etkin biçimde kullanılabilir olacaktır.

- Bölgesel yönetim, çoğulcu bir anlayış içinde yerel kültürleri daha iyi koruyup geliştirecektir. Bu yalnızca daha demokratik bir toplum yaratmanın ötesinde kalkınma için elverişli bir ortam yaratılmasını sağlamaya da yardım edecektir.

## KAPSAM

Bu çalışmanın Türkiye için yeni bölge tanımlaması yapma ve buna göre bölge haritası oluşturma gibi bir hedefi yoktur. Ayrıca, istatistiki verilerin elde edilebilirliği ve mevcut yönetsel birimlerin il olmaları göz önüne alındığında, şu andaki yönetim yapısını tamamen değiştirecek bir bölge tanımlaması yapmanın güçlüğü de bilinmektedir. Bu nedenle, bölge yerel yönetimleri için bugüne kadar değerlendirilmiş, ya da göz ardı edilmiş kriterleri saptayarak, bölge belirlemede kullanılması uygun kriterleri belirlemek hedeflenmiştir.

Bölge yönetim modeli oluştururken de, Türkiye’nin geçmiş deneyimlerinden yararlanma yoluna gidilmiştir. Bu konu aşağıda Türkiye’de Bölgesel Yönetim Pratikleri başlığı altında ayrıntılı olarak anlatılmıştır. Ayrıca, AB pratikleri de gözden geçirilerek, Avrupa Konseyi Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ile Avrupa Bölgesel Yönetim Özerklik Şartı’ndan yararlanılmıştır. Böylece hem Türkiye hem de AB deneyimleri ve pratikleri ışığında yepyeni bir birim önermek yerine mevcut sisteme daha kolay uyarlanabilecek bir yol izlenmiştir.

## TANIM

### Bölge Tanımı ve Değişen İçeriği

Bölge tanımı, küreselleşmeye bağlı olarak belirsizleşen sınır kavramı ile birlikte anlam kaymasına uğramaktadır. İkinci Dünya Savaşı ve Soğuk Savaş boyunca gelişen, sınırları ağırlıklı olarak fiziksel engeller ya da politik anlaşmalar (haritalar üzerindeki çizgiler) ile tanımlama anlayışı ulus devletleri olduğu kadar, onların alt bölgelerini de etkisi altına almıştı. Bu iki faktöre ek olarak, belirli coğrafyalarda yaşayan insanların tarihsel ve etnik ortaklıkları da önemli alan tanımlama ölçütleri arasında yer alıyordu.

Soğuk Savaş’ın sonu ile doruğuna ulaşan neo-liberal ekonomik küreselleşme pek çok yönü ile bu tanımlama biçimlerini yetersiz kıldı. Bu dönemde gözlemlenen dönüşümlerden başlıcaları arasında:

- Sovyet sisteminin çökmesi ile politik sınırların değişmesi ve iki Berlin’in birleşmesi gibi örneklerde görüldüğü üzere suni ayrımların kaldırılarak tarihi bölgelerin yeniden açığa çıkması
- Eski Yugoslavya ya da SSCB’deki örneklerde görüldüğü gibi yapay bir şekilde bir arada tutulmaya çalışılan bölgelerin ayrışması ve yeni ulus devletlerin oluşması
- Baltık Denizi ya da Barents Bölgesi gibi geniş coğrafi alanlarda ortak kalkınma hedefi ile sınır ötesi bölgelerin ortaya çıkması
- Sınırlar arası hareketliliğin kolaylaşması ve artması ile birlikte belirli kentsel yığılmaların hinterlandlarını ve pazar alanlarını genişletmesi ile büyük metropoliten bölgelerin ortaya çıkması, sayılabilir.

AB’nin bütünleşme süreci de bölge kavramının dönüşümünü doğrudan etkilemiştir. Bu süreçte öncelikle belirtilmesi gereken husus, ulus altı bölge ölçeğine AB politikalarında verilen önemdir. AB bölgesel politikaları hem üye ülkelerin kendi içinde, hem de üye ülkeler arasında yüksek düzeyde olan bölgeler arası eşitsizlikleri gidermek ve rekabetçiliği

---

arttırmak temeli üzerine kuruludur. Bu temelden hareketle AB bütçesinin önemli bir kısmı geri kalmış bölgelere aktarılmakta ve buralarda ekonomik kalkınmanın canlanması hedeflenmektedir. Bununla birlikte, Avrupa Yerel Özerklik Şartı gibi temel metinler ile ulus devletlerin yetkilerinin bir kısmının ulus altı bölgelere aktarılması sağlanmakta, bölgesel komite gibi kurumlar ile bölgelerin AB düzeyinde temsil edilmesine olanak tanınmakta ve böylece bölgelerin sadece ekonomik değil, politik birer aktör olarak da uluslararası sahneye çıkması desteklenmektedir.

Bütün bu gelişmeler ulus altı ölçekteki bölgelerin fiziksel, anlamsal ve işlevsel olarak (yeniden) tanımlanması konusunu gündeme getirmektedir. Bölgesel bütünlük, içsel ve dışsal faktörlerden oluşan bir komplekstir.<sup>2</sup> Ancak bölge oluşturmanın algısal bir yönü olduğu kabul edilirse; objektif bir bütünlük, ya da ortak akılın ortaya koyduğu bölgesel bir bütünlük tanımlamada zorluklar vardır.

Ulus devletlerin mekânsal organizasyonu üzerine çalışmada, bölge tanımlama için de geçerli olan **muhtlaklık** kavramına değinilmektedir. Bir devletin sınırları ne kadar katı bir şekilde belirlenmiş olursa olsun, mekânsal organizasyon, sınırların anlam olarak içerdiği karşılıklı dışlamayı etkisizleştirmektedir. Ortak pazarlar, ticari, finansal ve askeri anlaşmalar ile her türlü enformel etkileşim, bir mekanın ona yapay olarak iliştilenmiş sınırlarını geçersiz kılmasa bile esnetebilmektedir. Bu konu ile ilgili **iki temel yaklaşım** vardır, **alansal (territorial) ve yapısal**. Alansal yaklaşım, bir mekânı ekonomik, sosyal, politik ve tarihi bileşenlerinden arındırıp, varlığı kendinden menkul bir yapı olarak algılar. Yapısalcı yaklaşıma göre ise bütün ölçeklerden coğrafi alanların mekânsal etkileri, aslında birbirileri ile etkileşimlerinden oluşur. Sözelimi sanayileşmiş bir metropol, hinterlandı ile sahip olduğu baskılama/ bağımlı kılma ilişkisi üzerinden tanımlanabilir.

Diğer yandan, kendi içinde homojen bölge tanımı pek çok açıdan eleştiriye uğramaktadır.<sup>3</sup> 1980'lerde temel eleştiri bölgelerin oluşumunda bireylerin rolüne odaklı iken, 1990'larda **ilişkisel** tanımlama çabaları klasik yaklaşımın karşısına geçmiştir. İlişkisel yaklaşım bölgelerin mekânda esneyerek sosyal içerikleri ve ilişkilerinin bir ağ oluşturmasına olanak tanıdığını, karşılığında bu ağların hem bölgeleri, hem de bölgelerin sınırlarını oluşturduğunu iddia etmektedir. Bu yaklaşıma göre, bölge sınırları ve kimlikler birbirini kapsamak zorunda değildir.

İlişkilerin önemi üzerinden gidildiğinde, alan tanımlamanın bir **strateji** olduğu iddia edilmektedir.<sup>4</sup> Mekân, birinin kendine ait olarak tanımladığı ve buradan hareket ile her türlü dışsallığa karşı tepkisini geliştirdiği hareket noktasıdır. İnsan toplulukları mekânı sınıflandırarak, güçlerini somutlaştırarak, ötekini dışlarlar ve kendi alanlarını fiziksel ve simgesel olarak doldururlar. Böylece [bölgeler] farklılıkların belirlenerek haritalandırılmasına olanak sağlarlar. Günümüzde bu yaklaşım, özellikle mekânın markalaşması hareketlerine yansımaktadır. Bütün coğrafi birimler kendine özgü değerlerinin bulunduğunu iddia etmekte, olmayanlar ise bütün yaratıcılıklarını kullanarak bu özgünlükleri icat etmektedir. Bu değerleri sahiplenmek, korumak ve uluslararası pazarda birer cazibe unsuru olarak kullanarak katma değere dönüştürmek ise tanımlanmış mekânın bir işlevi olarak görülmektedir.

Bir diğer yaklaşım ise, bölgeleri, **yönetsel, işlevsel ve kimlik bölgeleri** olarak ayırmaktadır.<sup>5</sup> Eş zamanlı olarak ayrıca **yeni ve eski bölgeler** tanımı da yapılmaktadır. **Yönetsel bölgeler** (administrative regions) genellikle yukarıdan aşağı yöntemler ile kanunları uygulamakta

---

2 Jayasuriya, K. (1994): Singapore: The Politics of Regional Definition, *The Pacific Review*, Volume 7, Issue 4, Special Issue: Ideas, Policy Networks and International Policy Coordination in the Asia-Pacific, pp.411-420.

3 Jones, M & Paasi, A (2013): Guest Editorial: Regional World(s): Advancing the Geography of Regions, *Regional Studies*, 47:1, 1-5

4 Van Houtum, H. and Van Naerssen, T. (2002): *Bordering, Ordering, Othering*, *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, Vol.93, Nr.2, pp.125-136

5 Zimmerbauer, K. (2013): Unusual Regionalism in Northern Europe: The Barents Region in the Making, *Regional Studies*, 47:1, 89-103

etkinliği sağlamak üzere getirilen bölgeler olarak tanımlanmaktadır. **İşlevsel bölgeler** (functional regions) kimi zaman idari bölgelerin sınırlarını da aşacak şekilde iletişim ve etkileşim odaklı oluşan bölgelerdir. **Kimlik bölgeleri** (identity regions) ise daha çok aşağıdan yukarıya bir anlayış ile kültürel ve tarihi ortaklaşmaların etrafında kurulan bölgelerdir. Öte taraftan, yeni bölgeler kuruluş biçimleri itibarı ile idari bölgeler ile ortak noktalar taşımaktadır. Daha çok yukarıdan aşağıya yöntemler ile kurulan yeni bölgelerde bu kez amaç rekabetçiliği arttırmak olmaktadır. Çağdaş yönetim yaklaşımlarının benimsendiği bu bölgeler, merkezi hükümetlerden daha bağımsız hareket edebilmekte ve sözgelimi AB nezdinde, kendi çıkarları adına lobi yapabilmektedir. Eski bölgeler ise daha çok tarihi derinliğe sahip, dolayısı ile bölgesel kimlikler üzerine kurulan bölgeler olarak tanımlanmaktadır. Bu şekli ile eski bölgeler, kimlik bölgeleri ile özdeş kabul edilmektedir.

Bölge oluşturma süreci aşağıdan yukarıya unsurlar ile yukarıdan aşağıya unsurları bir arada içerir.<sup>6</sup> Aşağıdan yukarıya unsurlar, yerel yöneticilerin merkezi otoritenin iznini beklemeden güncel iletişim ve yönetim mekanizmalarını kullanarak harekete geçmesi ile devreye girer. Yukarıdan aşağıya unsurlar ise merkezi idare yönetiminde bölgecilik olarak tanımlanan, bölgelerin merkezde oluşturulduğu ve yetkilerinin gene merkezde tayin edildiği süreci ifade eder.

Bir bölgenin kurumsallaşmasında ise dört temel aşamadan bahsedilmektedir:<sup>7</sup>

1. Bölgenin mekânsal olarak tanımlanması, sınırlarının belirlenmesi
2. İsimlendirme ve semboller aracılığı ile kimliklerin inşa edilmesi. Bu ikinci aşama günümüzde daha çok bölgelerin markalaşması çalışmaları ile özdeşleşmektedir.
3. Kurumların şekillenmesi. Bu aşamada çeşitli resmi ve enformel kurumlar aracılığı ile bölge algısı ve

bölgecilik düşüncesi pekiştirilir. Bölgesel politikaların oluşturulması ve kalkınma ajanslarının kurulması bu aşamaya tekabül eder. Bu tür kurumlar bölgenin ‘algısal haritasını’ şekillendirmek üzere hareket ederler.

4. Son aşamada bölge, hem ulusal idari yapının bir parçası olarak hem de daha geniş bir sosyal bilinçte ‘kurulur’.

Bazı bilim insanları tarafından bütün bu sürecin döngüsel olarak ilerlediği iddia edilmektedir. Bu anlayışa göre bölgeler birbirinden kopuk, mekânsal olarak ayrılmış alanlar ya da ölçekler olarak değil; bölgesel, ulusal ve küresel pratiklerin, etkileşimlerin ve güç ilişkilerinin bir araya geldiği kurumsallaşma süreçleri olarak tahayyül edilmektedir.<sup>8</sup> Bu çerçevede bölgeler bir kerede oluşmaz, sürekli dönüşerek, politik ve toplumsal olarak yapı bozumuna uğrar ve yeniden yapılıır. Dolayısı ile bölge oluşturma süreçlerinde merkezi yönetimlerin bölgeleri oluşturması ve onlara hareket alanı tanınması kadar, yerelde sivil toplum kuruluşları, ‘bölgesel aktivistler’ ve bireylerin etkileşimi ile gelişecek müdahaleler de önem taşımaktadır.

Son olarak, bölgelerin oluşmasında, bu amaçla kurulmuş merkezi kurumların önemine değinmek gerekmektedir. Kurumlar bölgelerin oluşmasını dört türlü etkilemektedir:<sup>9</sup>

1. Kurumlar, politikacıların ve yerel unsurların bir araya gelmesine ve işbirliği için ortak noktalarda buluşulmasına yardımcı olur.
2. Özellikle yerelde farklı kuruluşların ihtiyaç duyduğu bilginin toplanmasını ve koordinasyonunu sağlarlar.
3. Bölgesel sembollerin bulunmasını ya da yaratılmasını sağlarlar.

Özellikle merkez ile yerel, ya da yerelin farklı aktörleri arasında, ilişkilerin bozulduğu noktalarda arabuluculuk yaparlar.

6 A.g.e. 2013.

7 A.g.e. 2013.

8 A.g.e. 2013.

9 A.g.e. 2013.

## AVRUPA BİRLİĞİ'NDE BÖLGE SORUNSALI

### Bölge Politikalarının Gelişimi

Küreselleşmenin giderek bir yandan tüm ülkeleri kapsayan biçimde genişlemesi, öte yandan da ülkeleri iyice birbirine bağlı hale getirmesi, Türkiye'nin de içinde olduğu pek çok ülkede ulus devlet örgütlenmesinin yeniden ele alınmasını zorunlu hale getirmiştir. Avrupa Birliği (AB) de, bu eğilime uygun bir biçimde, ulus-devlet altı yapılanmaları özendirerek ve bunları zaruri kılacak çeşitli politikaları uygulamaya sokmuştur.

Avrupa Birliği'nin temelini oluşturan 1957 Roma antlaşmasından bu yana AB içinde bölgesel kalkınma başlıca hedeflerden birisi olmuştur. Bölge politikası, AB'nin 1973 genişlemesi ile belirginleşmiştir. Avrupa Topluluğu'nun bir bütün olarak uyumlu kalkınması amacıyla 1973 senesinde Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu kurulmuştur. Sosyal ve ekonomik uyum esasında kurulan bu fonun iki amacı vardır: Bölgesel eşitsizlikleri gidermek ve çöküntü içindeki eski sanayi bölgelerini kalkındırmak. Bu amaçla 1994-1999, 2000-2006 ve 2007-2013 dönemlerinde AB'nin ciddi kaynakları bölgeler arası dengeleri sağlamak ve bu bölgeleri kalkındırmak için harcanmıştır.

Yeni kabul edilen 2020 Stratejisi de, akıllı sanayiye yatırım yapılması yolu ile, bölgelerde sürdürülebilir ve kapsayıcı bir gelişmeyi öngörmektedir. Bu amaçla oluşturulan AB Bölgesel Kalkınma, Sosyal ve Uyum fonlarına 2013-2020 yılları içerisinde AB Bütçesinin 1/3 ayrılacaktır.

AB bölgesel kalkınmayı hedeflerken bu amaca varmak için bazı kurumsal yapılar da geliştirmiştir. İlk olarak 1973'te AB'de bölge politikalarını saptamak ve uygulamak üzere Bölgesel Politikalar Genel Müdürlüğü kurulmuştur. AB'nin bürokratik yapısı içinde oluşturulan bu birime 1994 yılında demokratik bir organ eklenmiştir: AB Bölgeler Komitesi. Bölgeler Komitesi bir danışma organı niteliğinde olsa da AB karar mekanizmasında çok etkilidir. Bölgesel ve yerel yönetimlere ilişkin her türlü işlem ve kararda bu Komitenin görüşünün alınması gereklidir. AB

kararlarına karşı Avrupa Adalet Divanı'na gitme hakkı olan bu Komite, AB çapında yerindenlik, vatandaşa yakınlık, bölge ve yerel yönetimler arasında işbirliği ve ortaklığın geliştirilmesini izlemek ve sağlamak gibi görevleri yerine getirmektedir.

AB üye ülkelerin kamu yönetimi örgütlenmelerine karışmaz, ancak kullandığı kaynaklar ve uyguladığı politikalar her ülkeyi bölge birimleri kurmak zorunda bırakmıştır. AB'nin koyduğu kuralların 2/3'ü bölgesel ve yerel yönetimleri ilgilendirmektedir. İngiltere dışında nerdeyse her ülkede bölge birimleri kurulmuştur.

### Bölgesel Yönetim Örnekleri

Türkiye'de bölgesel yönetimle ilgili bu çalışmada örnek olarak başlıca üç ülke incelenmiştir: İspanya, İtalya ve Fransa. Bu ülkelerden İspanya ve İtalya'da bölgeler geçmişteki bölge yönetimleri üzerine dayandırılmıştır. Bu iki ülkede de geçmişte özerk veya bağımsız feodal beylikler, prenslikler bulunmaktaydı. Bu ülkelerdeki ulusal devletler kurulurken bu yönetim yapılarının varlıkları da kabul edilmiştir. Bu nedenle her iki ülkede de anayasal bir kurum olarak bölgelere geniş özerklikler verilmiştir. Bu iki ülke anayasalarında hem merkezi yönetimin hem de bölgesel yönetimin yetki, görev ve sorumlulukları ayrı ayrı belirtilmiştir. Fransa'da ise bölge 1982 yerel yönetim reformu ile oluşturulmuştur.

## TÜRKİYE'DE BÖLGESEL YÖNETİM PRATİKLERİ

Türkiye'de bölge konusu, tarihte Anadolu Beyliklerinden bu yana siyasi, ekonomik veya idari açılardan hep gündemde olan bir konudur. Bu çalışmada bölge pratikleri Cumhuriyet öncesi ve sonrası olarak iki dönem içinde ele alınmıştır.

### Cumhuriyet Öncesi

Cumhuriyet öncesi dönemi, merkezi devletin kurulmaya başladığı Tanzimat sonrası süreç dâhilinde incelenecek, günümüzdeki bölge yönetimi açısından bu döneme ilişkin iki örnek üzerinde durulacaktır: Muhassıllık Meclisleri ve Eyalet Meclisleri.



## Osmanlı'da Yerel Meclisler

Tanzimat'ın ilanından sonra, kanun önünde eşitlik, vergide adalet gibi ilkeleri yaşama geçirmek için İmparatorluk topraklarında 1842 yılında Muhassıllık Meclisleri kurulmuştur. Bu uygulama öncesinde, vergiler, mültezim denen kişiler tarafından toplanıp merkeze gönderilirken, Muhassıllık sistemi ile devletin kendi memurları eliyle vergi toplaması yöntemi benimsenmekteydi. Böylece, gelire göre vergi almak için iltizam usulü kaldırılmış, yerine gelen **muhassıllık** sisteminde **sancak ve eyaletlerde** muhasılla birlikte çalışmak üzere memurlar ve halk temsilcilerinden oluşan **Muhassıllık Meclisleri** kurulmuştur. Bu meclislerde gayrimüslimlerin ruhani liderleri de üye olarak yer ancak bu yapı bekleneni veremeyince muhasıllık kaldırılmış, meclislerin adı ise **Memleket Meclisi'ne** çevrilmiştir. Halk temsilcilerinin bulunduğu bu meclisler vergi yanında, güvenlik, idari yargı, sağlık, eğitim ve öğretim konularında yetkili kılınmıştı ancak özerklikleri ve bütçesi bulunmamaktaydı.

Memleket Meclisleri ise 1849 yılında kaldırılmış, yerine 1864'e kadar devam eden **Eyalet Meclisleri** kurulmuştur. 1864'de **Tuna Vilayet Nizamnamesi'nin** kabul edilmesiyle eyalet yerine vilayet adı kullanılmaya başlayan ve bütçeleri olmayan bu meclisler ise 1913'de çıkarılan bir kanunla kaldırılmış, yerlerine bugünkü İl Özel İdareleri kurulmuştur. Bu yerel yönetim biriminin bütçesi ve sınırlı bir idari özerkliği vardır.

## 1921 Anayasası

1921 Anayasası, illeri özerk kamu tüzel kişileri olarak tanımlamıştır. Bu anayasanın 8.ci maddesinde merkezi hükümetle yerel yönetimler arasında bir görev ve hizmet paylaşımı yapılmış buna göre merkezi hükümetin görev ve hizmet alanı sınırlı tutulmuştur: iç ve dış siyaset, şerhi, adli ve askeri işlerle dış ekonomik ilişkiler merkezi hükümetin alanıdır. Bunun yanında konusu birden çok ili ilgilendiren işler de merkezi hükümete verilmiştir.

İllere verilen görev ve hizmetler şunlardır: vakıf, eğitim-öğretim, sağlık, iktisat, tarım, bayındırlık ve sosyal yardım hizmetleri.

## Cumhuriyet Sonrası

### Umumi Müfettişlik

Umumi müfettişliklerin kurulması ilk olarak II. Abdülhamit ve II. Meşrutiyet dönemlerinde tartışılmıştır. Milli Mücadele zamanında da umumi müfettişlik kurulması Kazım Karabekir tarafından önerilmiş, 1921 Anayasası'nın 21 ve 22. maddeleri ile umumi müfettişlik kurumunun önü açılarak, 1927'de Umumi Müfettişlik Kanunu çıkarılmıştır. Dönemin Ekonomi Bakanı Celal Bayar kalkınma için birkaç ili içine alan bölge valiliği kurulması önerisinde bulunmuştur.

1935 Ağrı, Kars, Artvin, Rize, Trabzon, Gümüşhane, Erzincan ve Erzurum'u içine alan bir umumi müfettişlik kurulmuştur. Bu müfettişliğin görev alanını zamanın valisi Tahsin Özmen şöyle açıklıyor: "*İdari, mali, ekonomik, bayındırlık, tarım, sıhhat, iskan ve diğer konular.*" Tahsin Özmen daha sonra Umumi Müfettişlik Kanunu'nda değişiklik yapılmasını ve bu illerin bütçelerinin birleştirilmesini, il genel meclisi üyelerinden oluşan bir meclis kurulmasını öneriyor. Böylece Umumi Müfettişliği merkezi idarenin bir parçası olmaktan çıkarıp bir bölge yönetimi kurmayı öneriyor.

Bu dönemde bölgesel gelişme açısından önemli adımların atıldığını söylemek mümkündür. Bunlardan bazıları Sivas-Erzurum Demiryolu, Trabzon-İran Transit yolu çalışmalarıdır. Ancak, Umumi Müfettişlik 1952 yılında kaldırılmıştır. Diğer taraftan, bir iç güvenlik önlemi olarak 1987 yılında başlatılan Olağanüstü Hal Bölge Valiliği uygulaması 2002 yılında kadar devam etmiştir.

### Merkezi İdarenin Bölgesel İdareleri

Bilindiği gibi pek çok kamu kuruluşunun bölgesel örgütü bulunmaktadır. Karayolları, demiryolları gibi kuruluşlar yanında tapu kadastro hizmetlerinden, yol, su ve elektrik hizmetlerine kadar pek çok merkezden yürütülen hizmet için bölgesel yönetim kurulmuş olsa da daha sonra bunların pek çoğu kaldırılmıştır. Merkezi hükümetin Türkiye gibi büyük bir ülkede belli hizmetler için bölgesel teşkilat kurması bile tek başına bölge yönetimi gerekli mi gereksiz mi tartışmasını ortadan kaldırmaya yeterlidir.



## Plan Bölgeler

Plan bölgeler, çoğunlukla görece az gelişmiş bölgelerin kalkınmasını sağlamak amacıyla oluşturulmuştur. “Plan Bölge kentten daha geniş, ülkeden daha küçük, yönetsel sınırları ulus yönetsel birim sınırlarıyla çakışan, ama etkileşim açısından o sınırları aşabilen, yerinden yönetilen, demokratik-katılımcı bir yönetime ve bütçeye sahip bir planlama ve yönetim birimi”<sup>10</sup> olarak tanımlanmaktadır. Tüm bölge tanımlamalarında var olan il sınırlarına uyma zorunluluğu vardır. Çukurova ve Marmara Bölge planlarında fonksiyonel (nodal) bölge planlama anlayışının geçerli olduğu anlaşılmaktadır. GAP, DAP, DOKAP, KOP, Zonguldak gerek az gelişmiş, gerekse önemi azalan sanayiler nedeniyle ekonomisi problemlili bölgeler için geliştirilen diğer plan bölge örnekleridir. YHGP (Yeşilirmak Havza Gelişim Planı) Projesi ise, amacı açısından önemli bir örnek olmaktadır. Projenin temel özelliği, bir yerel yönetim birliği olma iddiasını taşımasıdır. Burada yerel yönetimden il özel idareleri anlaşılmakta, kurulan hizmet birliğine sivil toplum kuruluşları da dahil edilerek bir yerel-bölgesel kalkınma modelinin oluşturulması hedeflenmektedir. Bu şekli ile plan diğer İBBS Düzey 2 bölgeleri kalkınma ajanslarına model olma iddiasını taşımaktadır (Yeşilirmak Havzası Kalkınma Birliği, 2013).<sup>11</sup>

## Kalkınma Ajansları

Kalkınma Ajansları sınırları belli olan 26 bölgede çalışmalarını yürütmekte ancak Ajansların yönetimi, merkezîyetçi ve hiyerarşik anlayışı yansıtmaktadır. Valiler, hem yönetim kurulu başkanlığını yapmakta hem de Ajansların danışma kurullarında yer alacak

sivil toplum kuruluşlarını saptamaktadır. Danışma Kurulu’nun Ajans kaynaklarının kullanılması konusunda karar verme ve denetleme yetkisi vardır ancak ajansların bölgesel planları Kalkınma Bakanlığı tarafından onaylanır. Ajanslar, Kalkınma Bakanlığı’na hesap verir. Bu konuları ile halka hesap veren demokratik kuruluşlar olmaktan çok uzaktırlar. Bu kurumların kurulması, bölgesel yönetime ihtiyacın gerekliliğini kanıtlayan en önemli göstergedir. Bölge yönetimi oluşturulurken bu kuruluşlar Bölge Yönetimi içine alınacaktır.

## İl Özel İdaresi

İl Özel İdareleri 100 yıllık geçmişleri ile günümüzün bölgeleri için pek çok deneyim ve bilgi birikimine sahiptir. Bu idarelere verilen görev ve hizmetlerin tamamı Bölgesel Yönetime aktarılabilir.

Bu idarelerin şu alanlarda görevli olduklarını ve hizmet sağladıklarını görüyoruz:

1. Kamu yapıları yapım, bakım ve onarım hizmetleri
2. Devlet ve il yollarının yapım, bakım ve onarım hizmetleri
3. İl içi kar mücadele hizmetleri
4. İçme suyu, sulama suyu, kanalizasyon hizmetleri
5. Enerji nakil hattı, eğitim, kültür, turizm, çevre, imar, bayındırlık, iskan, gençlik ve spor hizmetleri
6. Tarım ve hayvancılık hizmetleri

Bölge yönetimleri oluşturulduğunda, il özel idareleri kaldırılmalı ve bu yönetimlerin tüm varlıkları bölge yönetimlerine devredilmelidir. Bu sayede, yeni büyükşehir yasası ile ortaya çıkan idari karmaşa ortadan kaldırılmış olacaktır. Yukarıda da belirtildiği üzere büyükşehir kurulan 30 ilde il özel idareleri kaldırılmış, bu illerde bazı hizmetler büyükşehirlere devredilmemiş, bazı hizmetler için de valilik çatısı altında yeni bir birim oluşturulmuştur. Büyükşehir kurulmayan 51 ilde de il özel idareleri varlıklarını sürdürmektedir. Bölge yönetimi ile bazı yerlerde ikili, bazı yerlerde de üçlü bir görünüm sergileyen bu yapının tamamen ortadan kaldırılması gerekmektedir.

10 Öztürk, A. (2009). Homojen ve Fonksiyonel Bölgelerin Tespiti ve Türkiye İçin İstatistikî Bölge Birimleri Önerisi, DPT Uzmanlık Tezleri, Ankara.

11 Proje, kapsam olarak Yeşilirmak Havzasında oluşan kirlilikle mücadeleyi ve sosyal, kültürel ve ekonomik kalkınma için çalışmalar yapmayı içermektedir. Projenin amacı ise ‘akı rejiminin düzenlenmesi, erozyonun önlenmesi ve mera ıslahı, su kirliliğinin giderilmesi, suyun ekonomik kullanımı, şehirleşme ve sanayileşmede plansızlığın giderilmesi, havzada sosyal, kültürel ve ekonomik kalkınmaya yönelik her tür çalışmanın yapılması’ olarak tanımlanmıştır.

## Bölgesel Belediye Birlikleri

Cumhuriyet döneminin başında (1930) çıkarılan belediye kanununda belediyeler arası iş birliğini geliştirmek ve ortak sorunları çözmek amacıyla belediyelerin **birlik** kurmaları sağlanmıştır. Bu imkâna rağmen 1975 yılına kadar bölge birlikleri kurulmamıştır.

1960 sonrası başta İstanbul olmak üzere Marmara Bölgesi'nde yaşanan sanayileşme ve buna bağlı olarak ortaya çıkan hızlı kentleşme, bu bölgenin çevre, ulaşım, konut, içme suyu, kanalizasyon ve plan dışı yapılaşma sorunlarıyla tanışmasına neden oldu. Belediyeler, bu dönemde tek başlarına çözmekte zorlandığı sorunlarla başa çıkmak üzere 1975 **Marmara Belediyeler Birliği**'ni kurmuşlardır.

Marmara Belediyeler Birliği (MBB), kaynak yetersizliğinden dolayı sözü edilen alanlarda doğrudan yatırımlar yapamamış olsa da belediyeler arası bir dayanışma örgütü olarak, öncelikle belediyelerin bu

sorunları tanımlamalarına yardımcı olmuştur. Halkın ve fikri liderlerin yerel yönetimler konusunda bilgi sahibi olması amacıyla MBB tarafından yoğun eğitim çalışmaları ve yayınlar gerçekleştirilmiş, bu kurumun öncülüğünde, Türkiye'de ilk kez Dünya Çevre Günü kutlanmaya, özerk ve demokratik belediyecilik istekleri dile getirilmeye başlanmıştır.

Daha sonra Marmara Belediyeler Birliği deneyiminden yararlanılarak, günümüzde de etkinliklerini sürdürmekte olan Ege, İç Anadolu, Güneydoğu Anadolu belediye birlikleri kurulmuştur. Ancak üyelerinin yalnızca belediyelerden oluşması, bu birliklerin bölgenin sosyo-ekonomik sorunlarıyla etkin biçimde uğraşmasını kısıtlamaktadır. Bu birliklere köyler, il özel idareleri ile ticaret ve sanayi odaları, sivil toplum kuruluşları üye olamamaktadır. Belediye birliklerinin bölge ölçeğinde örgütlenmeleri, Türkiye için bölge ölçeğinde çözümler yaratılması gerektiği gerçeğini ortaya koymaktadır.

# Bölüm 2: Bölge Sınırlarının Saptanmasında Yararlanılacak Ölçütler

Ferhan Gezici

## TÜRKİYE'DE BÖLGE BELİRLEME YAKLAŞIMLARI

Bölge kavramı, ulus altı düzeyde, birden fazla komşu yerel yönetim biriminin, coğrafi, tarihi, toplumsal ve ekonomik belirleyicilere göre gruplandırılmasını ifade eder. Gruplandırma amacına bağlı olarak bölgenin sınırları ve üstlendiği işlev de değişiklik göstermektedir. Bölge sınırlarının oluşumu çeşitli pratik amaçlardan kaynaklanır.<sup>12</sup> Bu amaçların bazıları, mekan farklılıklarını anlamak, yatırımları planlama ve yönlendirmek, yönetsel açıdan kontrolün ve katılımın optimum olacağı alanları tarif etmek ve coğrafi mekanın alt mekan birimlerine ayırma gereğini ortaya çıkarmaktadır. *Tablo 1*'de Türkiye'de çeşitli amaçlarla belirlenen bölge oluşumları görülmektedir.

**Tablo 1: Türkiye'de Kullanılan Farklı Bölge Oluşumları**

Bölge Oluşumları	Sayısı
Bölge düzeyinde yönetsel birim girişimi-1984	8 bölge
Coğrafi bölgeler	7 bölge
Plan bölgeleri	8 bölge. Tüm Türkiye'yi içermiyor
Havza temelli bölgeler	26 bölge
Fonksiyonel bölgeler	16 bölge
İBBS düzey 1 bölgeleri	12 bölge
İBBS düzey 2 bölgeleri	26 bölge

Türkiye'de bölgelerarası dengesizlikler üzerine çalışmalar, uzunca yıllar **coğrafi bölge** tanımlaması üzerinden yürütülmüştür. Bir önceki bölümde anlatıldığı üzere, mevcut **plan bölgeleri** ise Bölgesel Kalkınma İdareleri olarak kalkınma amaçlı oluşturulan bölgelerdir.

Sekizinci 5 Yıllık Kalkınma Planı, Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu raporunun 2. kısmı Plan Bölgelerin ve Alt Bölgelerin Tespiti Komisyonu Raporuna ayrılmıştır.<sup>13</sup> Raporun bu kısmında plan bölgeleri '*bölgesel sorunlar için gelişme planlamasının tasarımı ve uygulamasına uygun coğrafi bölge*' olarak tanımlanmış ve sınırlarının belirlenmesi amacı ile bölgesel işsizlik oranları, işgücüne katılım oranları, istihdam, sektörel faaliyet oranları, kamu gelirleri, kamu yatırımları, göç eğilimleri, kentsel fonksiyonlar, ulaşım gibi temel göstergeler ve bölge gelişme hızlarına bakılarak tespit edilebileceği belirtilmiştir. Bölge sınırlarının belirlenmesi ile ilgili dikkat çekilen diğer iki konu ise *bölge sınırlarının merkezi idarenin taşra teşkilatları sınırları ile uyumu gerekliliği ve etkinliğin sağlanabilmesi amacı ile optimum bir büyüklüğün tanımlanabilmesi* ihtiyacıdır.<sup>14</sup>

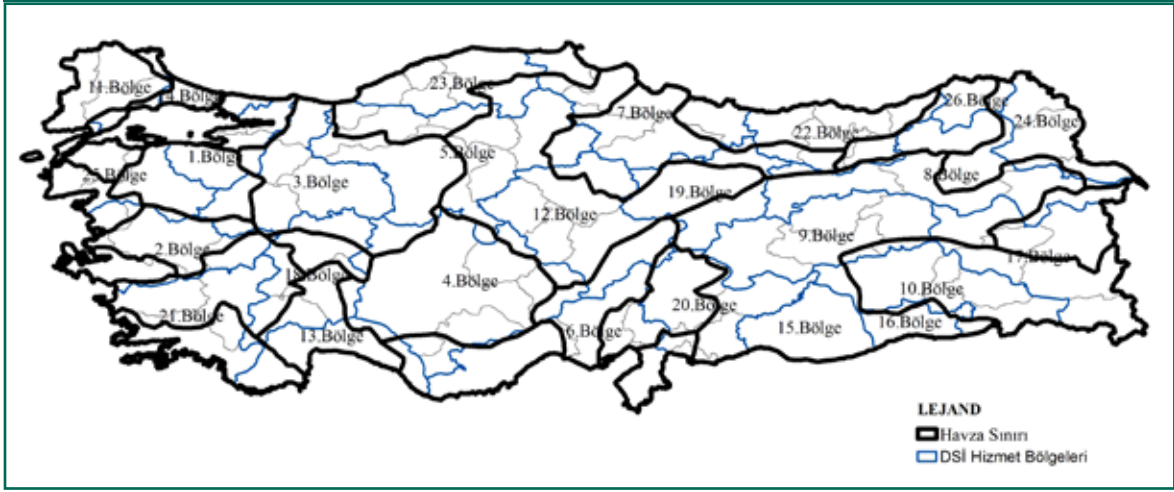
Bölge sınırlarının belirlenmesinde sosyo-ekonomik gelişmenin çevresel sürdürülebilirliği ve bağdaştırılabilirliği önem taşır. Bu iki planlama amacını göz önünde bulundurursak '**havza**' ölçüğü ve '**Havza Plan Bölgeleri**' kavramını açıklamak uygun olur. Bu tür bölgeler, sınırları '*sosyo-ekonomik ve teknolojik gelişmelere göre sürekli değişen bölgeler yerine*,

<sup>12</sup> Tekeli 2008; Türkiye'de Bölgesel Eşitsizlik ve Bölge Planlama Yazıları, Tarih Vakfı Yurt yayınları, s.172.

<sup>13</sup> DPT (2000), 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyon Raporu, s. 59-83.

<sup>14</sup> A.g.e.

Harita 1: Akarsu Havzaları ile DSİ Hizmet Bölgelerinin Çakışmasındaki Sorun<sup>17</sup>



doğal sınırları değişmeyen<sup>15</sup> su havzalarını temel olarak alır. Bu şekilde tanımlanacak alanlarda doğal kaynakların ve ekosistemlerin sürdürülebilir kullanımı etkin olarak sağlanabilir.<sup>1617</sup>

Türkiye’de farklı bölge amaçları ile ortaya çıkan bölgelerin çakışmaması durumu, aynı amaçla ortaya çıkan bölgelerde de görülür. Buna bir örnek, Türkiye’deki mevcut 26 akarsu havzası ile DSİ’nin hizmet bölgelerinin çakışmaması sorunudur. Yerleşim yerlerine temiz su sağlama görevini üstlenen bu kurumun, su kaynaklarının etkin yönetimine göre örgütlenmiş olması beklenir. Fakat Kızılırmak havzası örneğinde görüldüğü gibi, bir havza bölgesi dört ayrı DSİ hizmet bölgesinin alanına girebilir ve bu etkin bir hizmet sağlanamamasına yol açar (Harita 1). Başka bir

örnek ise, bölgesel kalkınma ve yönetim için iyi bir örnek olan Yeşilirmak Havzası’nda, Yozgat’ın havzanın bir parçası olmasına rağmen, sadece Düzey 2 bölgesine dâhil olmadığı için projeden çıkarılması olabilir.

2009 yılında yapılan bir çalışma,<sup>18</sup> akarsu havzalarının korunması odaklı bir bölge önerisi sunar. Çalışma, mevcut il sınırlarının belirlenmesinde her hangi bir kritere rastlanmadığını ve bu durumun yeni il sınırları belirlenmesi için destekleyici olduğunu vurgular. Türkiye’deki 26 akarsu havzası üzerinden öneri bölgeleri belirleyen çalışmanın asıl amacı, bölge tanımlamaktan ziyade, mevcut il sınırlarının havza sınırları ile örtüşecek şekilde yeniden tanımlanması gerektiğini ortaya koymaktır.

### İstatistikî Bölge Birimleri Sınıflandırması

İBBS, Türkiye’nin AB üyelik sürecinde yerine getirmekle yükümlü olduğu kriterlerden biridir. Uygulamanın amacı, bölgesel politika çerçevesinin belirlenmesi, bölgelerin sosyo-ekonomik analizinin yapılması ve Avrupa düzeyinde karşılaştırılabilir

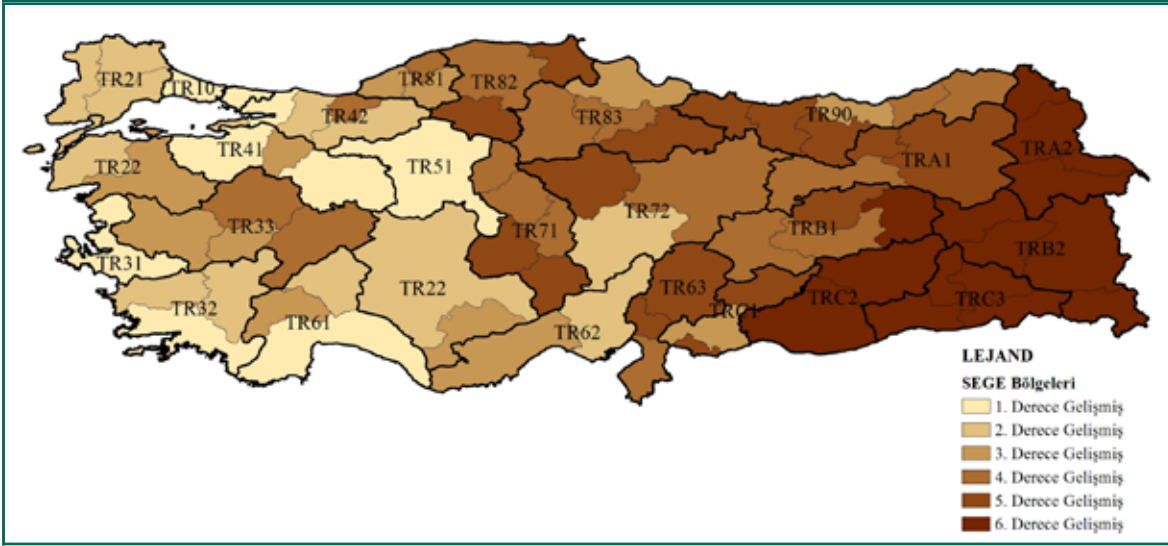
<sup>15</sup> A.g.e. s.72.

<sup>16</sup> Bu rapor, coğrafi olarak bölge önerilerinde bulunmamakta olup, ulusal ile yerel arasında yer alacak, havza temelli bir bölgesel yönetim ve planlama örgütü modeli önermektedir. Bu modelde planlama örgütü sürdürülebilir sosyo- ekonomik gelişme için yol gösterici bir görev yüklenecek ve her havza için seçilecek bir ‘Eşgüdüm Valiliği’ aracılığı ile yönetilecektir. 1982 yılında yapılan Türkiye’de Yerleşim Merkezleri Kademelenmesi (KÖYB, 1982) çalışmasının yenilenmesi ve havzalar aracılığı ile fiziksel mekanla ilişkilendirilerek yeniden değerlendirilmesi önerisinde bulunmaktadır.

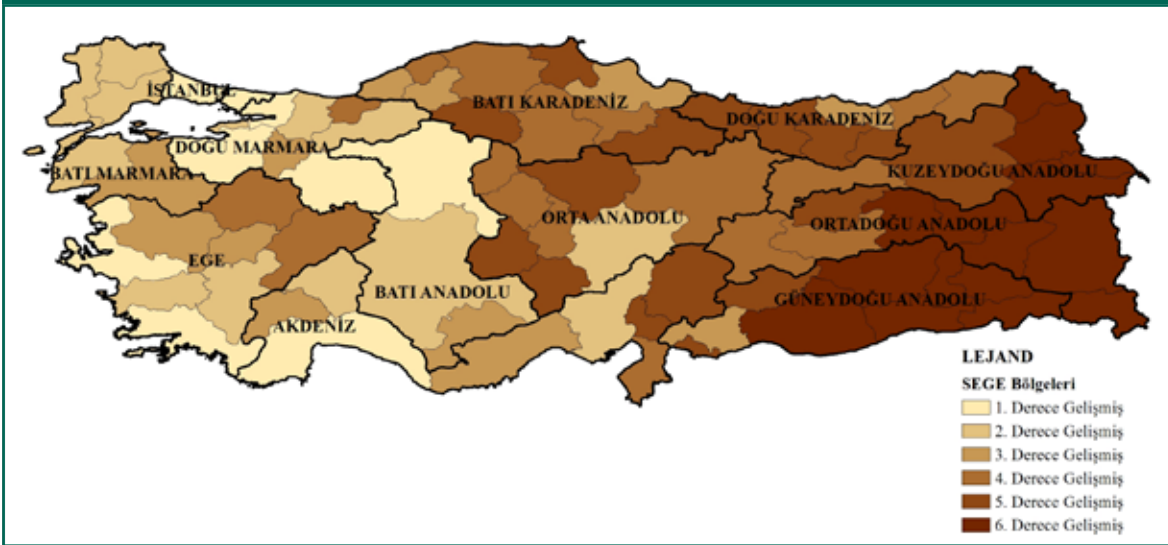
<sup>17</sup> Harita, havza sınırları Efe, M. ve Aydın, B.S. (2009) çalışmasından alınarak, yazarlar tarafından üretilmiştir.

<sup>18</sup> Efe, M. ve Aydın, B.S. (2009). İdari Sınırlara Dayalı Planlamanın Değiştirilebilirliği ve Havza Temelli İl Sınırları Önerisi, Ege Coğrafya Dergisi, 18(1-2) ss. 73-84

Harita 2: İBBS Düzey 2 Bölgelerinin sosyo-ekonomik gelişmişlik indeksi ile değerlendirilmesi



Harita 3: İBBS Düzey 1 Bölgelerinin sosyo-ekonomik gelişmişlik indeksi ile değerlendirilmesi



bölgesel istatistik verilerin üretilmesidir.<sup>19</sup> Üç kademeli bölge sistemi oluşturulurken, 81 il Düzey3 olarak tanımlanmış, “ekonomik, sosyal ve coğrafi yönden benzerlik gösteren komşu iller ise bölgesel kalkınma planları ve nüfus büyüklükleri de dikkate alınarak”<sup>20</sup>

Düzey2 (26 adet) ve Düzey1 (12 adet) bölgeleri olarak belirlenmiştir. (Harita 2)

İBBS Düzey 2 bölgeleri “bölge kalkınma planları, İllerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması Araştırması, Yerleşme Merkezlerinin Kademelenmesi çalışması ve kişi başına GSYH, sanayi sektöründe kişi başına üretim, tarımsal üretim değeri, nüfus yoğunluğu, kentleşme oranı vb. bazı temel istatistikî göstergeler”

19 (Bakanlar Kurulu, 2002) 2002/4720 sayılı kararname

20 (Bakanlar Kurulu, 2002) 2002/4720 sayılı kararname

dikkate alınarak kurulmuşlardır.<sup>21</sup> Bu tanım, içinde homojen, fonksiyonel ve topografik bölge gibi farklı bölge tanımlamalarını barındırır ve her bir İBBS Düzey 2 bölgesi özelinde farklı kriterler dikkate alınır.

AB’de İBBS bölgelerinin belirlenmesinde, temel olarak mevcut idari yapılar ve nüfus kriterleri kullanılır. Yönetimsel birimin anlamı, AB içinde yasal ve kurumsal çerçevede yönetimsel ve politika kararlarını alacak güce sahip, yönetimsel otoritenin bulunduğu coğrafi bir alandır. Ancak, üye ülkelerde herhangi bir İBBS düzeyine karşılık gelen bir idari birimin olmaması durumunda, yeterli sayıda komşu idari birimler bir araya getirilerek İBBS düzeyleri oluşturulur.<sup>22</sup> Bu kümelenmeyi coğrafi, sosyo-ekonomik, tarihi, kültürel ve çevre koşulları belirler.

Türkiye’de İBBS Düzey 2 bölgeleri, kalkınma ajansları ile ilişkilendirilerek, ajanslara bölgesel kalkınma planlarını hazırlama görevi verir. Fakat, İBBS Düzey 2 bölgeleri idari bir nitelik taşımaz ve hazırlanan bölgesel kalkınma planları Türkiye planlama hiyerarşisinde tam olarak konumlandırılmamıştır. Buna rağmen, bölgelerin kapasitesini artırmaya yönelik altyapının oluşması ve yerel aktörlerin bölgesel gelişmeyi yönlendirmede dikkate alınması bakımından önemli sayılabilecek gelişmelerdir.

Kalkınma ajanslarının kuruluş yapıları ve görevleri ile ilgili ulusal ve uluslararası düzlemde çeşitli tartışmalar vardır. Ajansların, merkezden yerele yetki aktarımı (yerelleşme—desantralizasyon) ve yetki genişlemesi (merkezi otoritenin yetkilerini devretmeden yerelde yeniden örgütlenmesi) ikileminde nasıl bir rol üstlendikleri bu tartışma konularından biridir. Ayrıca, yerel yönetimler kademelenmesinde bir yere oturmadan ajansların etkinliğinin nasıl sağlanacağı, yerel yönetimde ajansların etkin birer aktör olup olmadıkları tartışılan konular arasındadır. Bu çalışma kapsamında bu

tartışmaların dışına çıkılarak, İBBS Düzey 2 bölgelerinin oluşturulması konusunda, seçilmiş bölgeler üzerinden değerlendirilmeler yapılarak sorunlar ortaya konmuştur<sup>23</sup>. (*EK1- İBBS Düzey 2 bölgelerinde sorunların analizi*)

Bölge kavramı, kamu yönetiminde, planlamada ve özel sektörde şirketlerin organizasyonel yapılarının mekânsal örgütlenmesini tanımlamakta kullanılır. Buna rağmen, kurumlardan ve amaçlardan bağımsız olarak bölgelerin oluşturulmasında yararlanılan iki temel yaklaşım vardır. Bunlar, bölgeleri oluşturan birimlerin<sup>24</sup> benzerliklerine göre gruplandırılması anlayışını benimseyen “**homojen bölge**” yaklaşımı ve benzerliklere bakmaksızın, birimler arası hareketlere ve merkezilik ilişkilerine göre gruplandırılması anlayışını benimseyen “**fonksiyonel bölge**”<sup>25</sup> yaklaşımlarıdır. Bunların dışında, sınırların muğlaklığını gidermek ve amaçlanan fonksiyona göre bölgeleri daha işlevsel bir şekilde şekillendirebilmek amacı ile coğrafi eşikler, tarihi, kültürel ve etnik bağlar ve kurumsal örgütlenmeler gibi kriterler de bu iki yaklaşıma destek olmak amacı ile kullanılmaktadır. Bu çalışmanın devamında, bu iki temel bölge belirleme yaklaşımı Türkiye açısından değerlendirilecektir.

## HOMOJEN BÖLGELER YAKLAŞIMI KULLANILARAK OLUŞTURULMUŞ BÖLGELER

Homojen bölgeler anlayışı, benzer sosyo-ekonomik gelişmişlik düzeyindeki il gruplarını bir araya getirmek amacı ile kullanılan bir yaklaşımdır. Türkiye’de DPT tarafından yürütülmeye başlanan ve sonuncusu Kalkınma Bakanlığı tarafından gerçekleştirilen “Türkiye’de İllerin ve İlçelerin Sosyo-ekonomik

21 Öztürk, A. (2009), *Homojen ve Fonksiyonel Bölgelerin Tespiti ve Türkiye İçin İstatistikî Bölge Birimleri Önerisi*, DPT Uzmanlık Tezleri, Ankara, s.27.

22 EC, 2007, *Regions in the European Union*.

23 Veriler ile ayrıntılı olarak yapılan analizler, EK-2’de sonuçları ile özetlenerek verilmektedir.

24 Türkiye örneğinde bu birimler çoğunlukla, ulus altı düzeyde en büyük yönetsel birim olan illerden oluşmaktadır.

25 Tekeli (2008), nodal (fonksiyonel) bölgelerin organizasyonel bütünlük kavramı ifade etmeleri nedeniyle bölge planlaması için en uygun yaklaşım olduğunu öne sürmektedir.

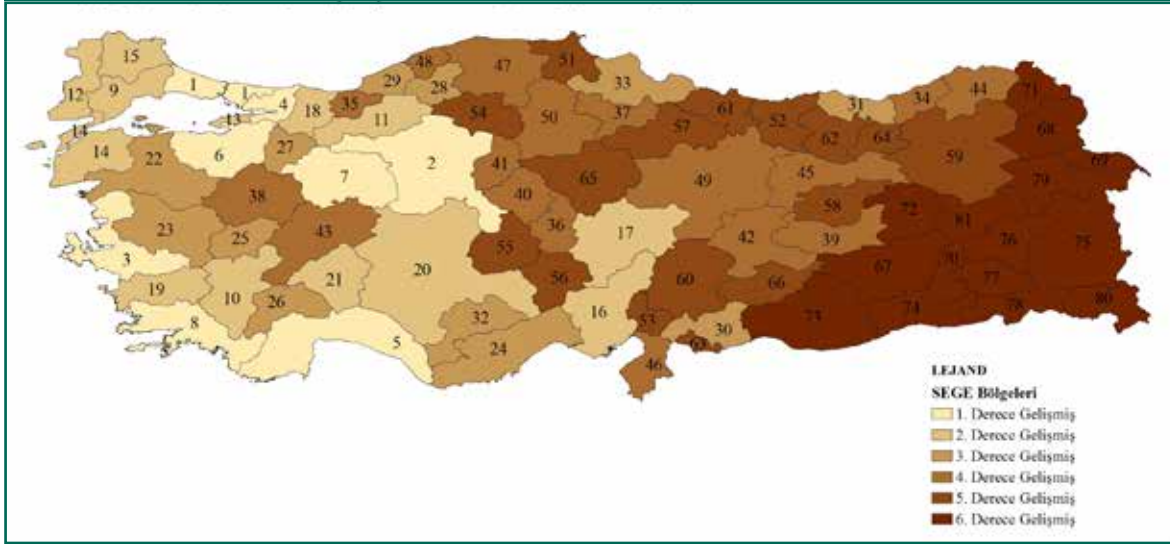


Gelişmişlik Düzeyi” çalışmaları bu tür bölge yaklaşımlarına hem örnek teşkil eder (Harita 4), hem de il ve ilçe düzeyinde ayrıntılı sosyoekonomik göstergeler belirleyerek benzer bir yaklaşımla oluşturulmaya çalışılan bölgelere atlık sağlar.<sup>26</sup>

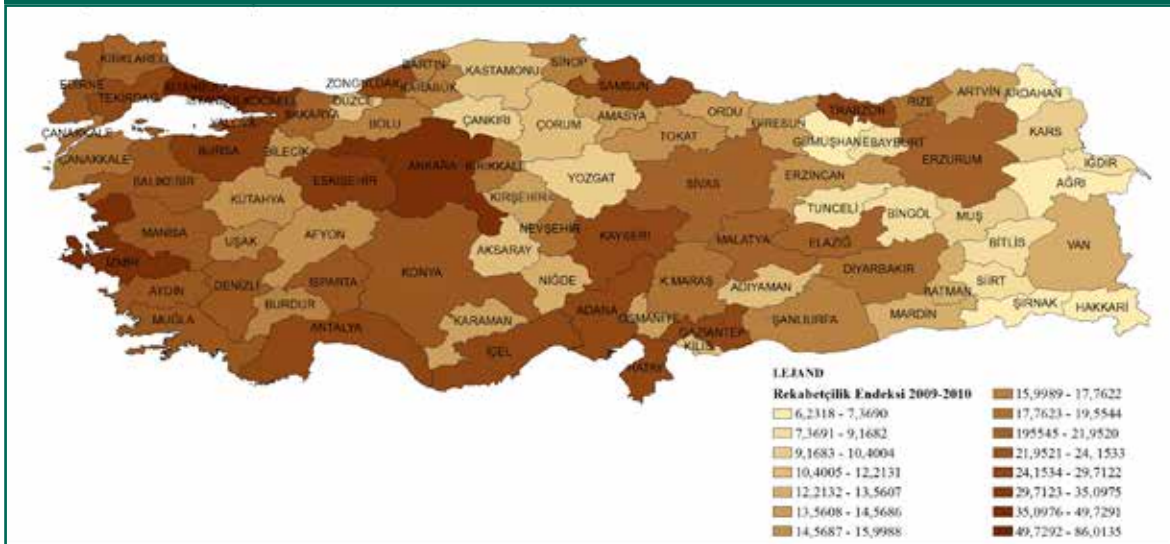
26 Homojen bölgelerin belirlenmesinde kullanılan göstergelerin ayrıntılı bir dökümü EK-3’de verilmiştir.

Bu yaklaşımla tanımlanan bölgeler arasında **kalkınmada öncelikli yöreler, teşvik bölgeleri ve kamu sektörü atama bölgeleri** bulunur, fakat söz konusu bölgelerin belirlenmesinde kullanılan kriterler açıklanmamıştır. İller gelişmişlik ve yaşam standartlarına göre gruplandırılmış olup, belirli bir gelişmişlik düzeyinde yer alan bölgeler benzer düzeyde bir atama değerine ya da yatırım teşvik paketine sahiptir.

Harita 4: Sosyoekonomik Gelişmişlik Endeksine Göre İl Kademeleri (DPT, 2011)



Harita 5: Rekabetçilik Endeksine Göre İl Kademeleri (URAK, 2011)



Homojenliği tanımlamada kentleşme oranı gibi demografik göstergeler, birincil, ikincil ve üçüncül sektörlerin üretilen kişi başı gayrisafi katma değer içindeki payları ve bu sektörlerdeki istihdam oranları gibi ekonomik göstergeler ve yükseköğretim mezunlarının nüfusa oranı gibi beşeri sermaye göstergeleri öne çıkar.

Ayrıca, **güncel göstergelere** duyulan ihtiyaca önem verilmelidir. Örneğin rekabetçilik indekslerinde (Harita 5) kullanılan büyük firma sayıları, patent miktarları ve bölgelerin yaşam kalitesi ile ilgili göstergeler bu tür çalışmalara dahil edilmelidir. Ayrıca günümüzde ayırıcı özelliğini yitirmiş olan okur-yazar olmayan nüfus gibi göstergeler kapsam dışı bırakılmalıdır.

Bu tür indeks çalışmalarında yapıldığı gibi çok sayıda gösterge kullanmak bir bölge tanımlanmasını güçleştirmektedir. Bu nedenle, **bölge tanımlama çalışmalarında, söz konusu indeks çalışmalarından farklılaşarak, belirlenecek temel göstergeler ile sınırlı kalınması önerilmektedir.** Temel göstergeleri belirleme süreci daha çok **merkezi yatırımların koordinasyonu ve bölgelerarası yakınsamayı sağlama** odaklı yapılmalıdır. Dolayısı ile bu görev merkezi hükümete ve Kalkınma Bakanlığı bünyesinde oluşturulacak bir uzman çalışma grubuna devredilebilir. Söz konusu göstergeler belirlenirken konuya yaklaşım hedef odaklı olmalıdır. Yani öncelikle ulaşılmaması istenen yakınsama düzeyi tanımlanmalı ve bu düzeye ulaşmak için izlenecek kalkınma modeli ve stratejileri belirlenmelidir. Bu modele en uygun düşen gösterge grupları da homojen bölgelerin belirlenmesi için kullanılmalıdır.

AB'nin İBBS (NUTS) yapısının alt kademeleri olan 2. ve 3. kademeler homojen bölgelerin oluşturulması için kullanılabilecek uygun bir araçtır. Ne var ki, bir önceki bölümdeki değerlendirmelerden de anlaşıldığı gibi, Türkiye'nin mevcut İBBS bölgeleri böyle bir amaca uygun olarak şekillendirilmemiştir. İBBS bölgelerinin oluşturulması için mevcut en önemli ve

gerekli gösterge nüfus olarak belirlenmiştir.<sup>27</sup> Fakat nüfus kriteri yüzünden oluşturulan ya da oluşturulamayan bölgelerin olması tek başına bu göstergeyi yetersiz kılmaktadır.

Homojen bölgeler perspektifi ile bakıldığında, **nüfus yoğunluğu ve şehirleşme oranı** gibi demografik göstergelerin de bölgeler tanımlanırken dikkate alınması, belki de nüfus kriterini ikame edecek şekilde kullanılması gerekir. AB İBBS bölge standartlarında nüfus aralıklarının görece geniş olarak tanımlanmış olması ve kimi durumlarda alt ve üst limitlerin de aşılmasına izin verilmesi,<sup>28</sup> bu açıdan bölgelerin yeniden ve istenilen kriterlere göre tanımlanması için gerekli olanakları sağlamaktadır.

## FONKSİYONEL BÖLGELER YAKLAŞIMI KULLANILARAK OLUŞTURULMUŞ BÖLGELER

Fonksiyonel bölgeler anlayışı esas olarak merkezi yerler kuramına dayanır. Walter Christaller'in 20. yüzyılın başlarında geliştirdiği teoriye göre bütün yerleşmeler bölge merkezine kadar giden, mal ve hizmetlerin akışı açısından daha üst ölçekli yerleşmelerin etki alanında yer alır.<sup>29</sup> Bu yaklaşıma göre, Türkiye'de DPT'ye bağlı Kalkınmada Öncelikli Yörelere Dairesi Başkanlığınca hazırlanan ve 1982 yılında yayınlanan bir fonksiyonel bölgeler çalışması<sup>30</sup> yapılmış ve yerleşme merkezleri 7 kademeye ayrılmıştır. Bu çalışmada, köy düzeyinden başlanarak

- 27 AB'de idari olmayan bölgelerin özellikle nüfus eşikleri dikkate alınarak belirlenmesi gereği üzerinde durulmaktadır. Üye ülkelerden İBBS'ye yönelik bir öneri sunulduğunda, Komisyon sadece İBBS tüzüğünde belirtilen nüfus eşiklerine uyulup uyulmadığını kontrol etmektedir. Bununla birlikte, özellikle idari olmayan istatistikî bölge birimi, özellikle adalar veya en dışta kalan bölgelerin bu eşiklerden sapabileceği İBBS tüzüğünde belirtilmektedir.
- 28 Öztürk, A. (2009), Homojen ve Fonksiyonel Bölgelerin Tespiti ve Türkiye İçin İstatistikî Bölge Birimleri Önerisi, DPT Uzmanlık Tezleri, Ankara.
- 29 Dinler, Z. (2001). Bölgesel İktisat, Ekin Yayınları, Bursa.
- 30 DPT-KÖYB (1982), Türkiye'de Yerleşme Merkezlerinin Kademenmesi, Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, 1806, Ankara.





Kamu kurumlarının bölge merkezleri ve hizmet alanları Türkiye’de kamu sektöründe yaygın olarak kullanılan bölgeleme biçimlerindedir. Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK), Karayolları Genel Müdürlüğü (KGM), TC Devlet Demir Yolları (TCDD), Devlet Su İşleri (DSİ) ve Maden Tetkik Arama (MTA) gibi merkezi yönetimin/kamu kurumlarının hizmet alanlarını tanımlamak ve gruplandırmak için kullandıkları bölge birimleri daha çok teknik özellikler içermektedir. Sözelimi TCDD bölgeleri, demir yolu ulaşım hatları ile sınırlı tutulmaktadır. Bununla birlikte, Türkiye’nin farklı sektörlerin bakış açıları ile bölgelere ayrılması konusunda fikir vermeleri açısından faydalanılabilecek kaynaklar işlevini görmektedirler. Harita 7, örnek olarak Devlet Su İşlerinin hizmet bölgelerini göstermektedir.

Fonksiyonel bölge anlayışı açısından, bu çalışma kapsamında kamu kurumları ve özel sektörün merkez olarak seçtiği illerin yoğunlaşması haritalandırılmıştır(EK-4).

Harita 8’de ise iki ayrı analizin ortaklaştırılması ile farklı kamu ve özel sektör kurumlarının bölge merkezlerinin yoğunlaştığı iller gösterilmektedir. Burada, coğrafi olarak Türkiye sathına yayılmış ve bölge merkezi olabilme potansiyeli taşıyan merkezler görülebilmektedir.

1982 yılı Fonksiyonel Bölge çalışması 16 bölge belirlemiş, İBBS Düzey 1 bölgeleri ise 12 olarak belirlenmiştir. Bu çalışma kapsamında, bölge merkezlerinin ortaklaştırılması ile ortaya çıkan bölge merkezleri de benzer sayıları ortaya koymaktadır.<sup>31</sup>

Her ne kadar fonksiyonel bölge ilişkileri ticari ağlar ve üniversiteler ile sağlık merkezleri gibi büyük ölçekli kamu hizmetlerine erişim amacı ile gösterilen hareketlilikler üzerinden tanımlansa da, idari anlamda bir bütün teşkil edebilecek bir bölge kurgusunun altyapısını da içlerinde barındırmaktadırlar. İdari

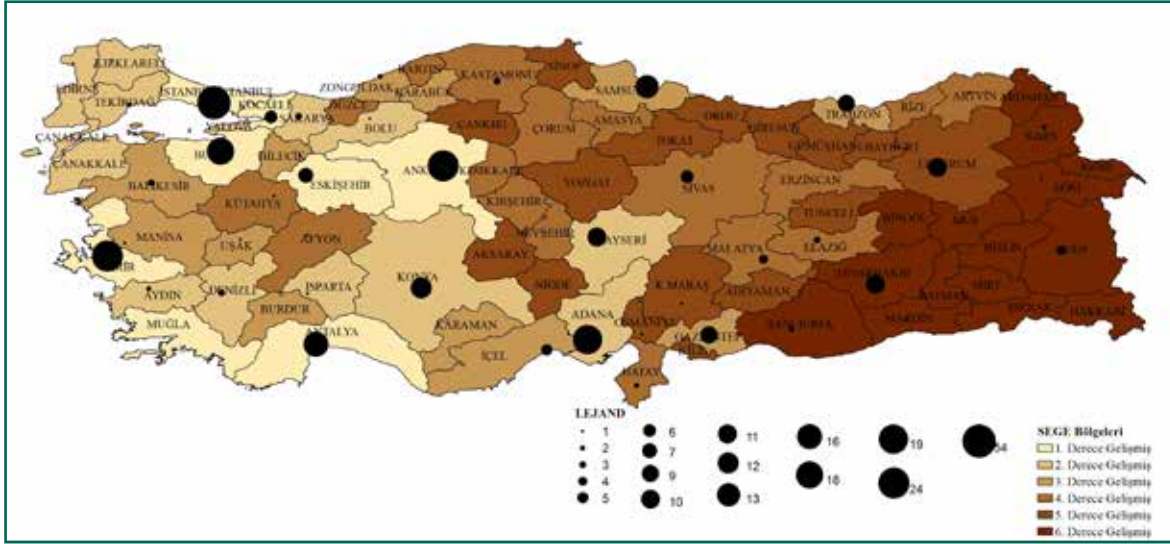
bölge merkezlerinin mevcut olan ilişkilerinin işaret ettiği yerlerde kurulmaları, mevcut fiziksel ve sosyal ağlardan faydalanabilmeleri anlamına gelecek ve oluşturulacak yeni idari bölgelerin toplumsal meşruiyetini güçlendirecektir. Bu bağlamda bir önceki 1982 yılında gerçekleştirilmiş olan kademelenme çalışmasının güncellenen göstergeler ile tekrar edilmesi ve bu çalışmanın yapılacak herhangi bir bölgesel düzenlemeye atlık teşkil etmesi önerilmektedir. Yapılacak yeni çalışmada, daha önceki araştırmada kullanılan göstergelere ek olarak **mobil telefon operatörlerinin görüşme kayıtları ve ADNKS ile birlikte tutulmaya başlanan göç verilerinin** de dikkate alınması güncel fonksiyonel bölgelerin daha kapsamlı bir anlayış ile belirlenmesine yardımcı olacaktır.

Fonksiyonel bölge çalışması, önerilen homojen bölgelere benzer şekilde bir uzmanlar kurulunun merkezi düzeyde koordine edilerek gerçekleştireceği bir çalışma olacaktır. Bu hali ile çalışma oluşturulacak idari bölgelere ancak altlık teşkil edebilir. Fakat idari olarak tanımlanacak bir bölge tepeden inme bir şekilde sadece uzmanların önerileri doğrultusunda tayin edilmemelidir.

**Bu tür bir girişim çift yönlü süreçler ile işlemeli, bir taraftan merkezi düzeyde önerilen bölge belirleme çalışmaları yapılırken, diğer taraftan farklı kesimleri temsil eden yerel ve bölgesel aktörlerin katılımı ile merkezi düzeyden gelen önerilerin eleştirisi ve düzeltilmesi sağlanmalıdır.**

31 Haritada dairelerin büyüklüğü, söz konusu ilde bulunan kamu kurumları ve özel sektör firmalarının bölge merkezlerinin sayısı ile orantılı olarak belirlenmektedir.

Harita 8: Farklı Kamu ve Özel Sektör Kuruluşlarının Bölge Merkezlerinin Yoğunlaştığı İller



## BÖLGE BELİRLEMEDE ANA İLKELER, ÖNERİ YAKLAŞIM VE KRİTERLER

Bölge ölçeği, ulusal ile yerel arasında bir ara kademe oluşturarak kamu yatırımlarının dengeli dağılımı, alt yapı hizmetlerinin ölçek ekonomilerinden faydalanarak etkin bir şekilde yerine getirilmesi ve demokratik yönetim ilkeleri doğrultusunda insanların kendilerine merkezi hükümetten daha yakın bir birim tarafından yönetilmeleri (yerindenlik) gibi konularda avantajlar sağlamaktadır.

Oluşturulacak idari bölgelerin sınırları, yatırımların adil bir şekilde dağılımı ve demokratik yönetim mekanizmalarının etkin bir şekilde işlemesine olanak tanıdığı ölçüde önem taşımaktadır.

Bu bağlamda, bölge belirleme ile ilgili önerilen ana ilkeler aşağıdaki şekilde belirtilmektedir:

- Bölge belirleme, yukarıda bahsedilen amaçlara ulaşmak için bir araç olarak değerlendirilmelidir.
- Amaca göre farklı kriterler kullanılabilir, ancak bu projenin amacı çok faktörlü kriterlere gereksinimi ortaya çıkarmaktadır.
- Bir bölge için geçerli olan gösterge değerlerinin ve ilişkilerin zaman içinde değişebileceği göz önüne

alınarak belirli dönemler (örneğin; 5 yılda bir) itibariyle güncellenmesinde yarar vardır.

- Bölge belirlemede analitik çalışmanın yanında yerel düzeyde toplumsal mutabakatın sağlanması için, aynı zamanda aşağıdan yukarıya anlayış benimsenmelidir.
- Mevcut il sistemi bölgelerin oluşumu için temel kabul edilebilir, ancak ilişkilere bağlı olarak il içindeki ilçelerin ayrıca değerlendirilebileceği göz önüne alınmalıdır.

Önceki bölümdeki değerlendirmelerden de anlaşılacağı gibi, yapılan araştırmalar ve incelemeler sonucunda iki farklı düzlemde yer alan ve iki farklı ihtiyaca karşılık gelen bölge sisteminin genel kabul gördüğü anlaşılmıştır.

Bunlardan ilki, herhangi bir idari nitelik taşımayan ve bölgeler arası eşitsizlikleri gidermek gibi politika ve planlama araçlarının uygulama alanları olmak amacı ile tanımlanan **homojen bölgeler** sistemidir. Bu sistemde sosyal ve ekonomik açılarından benzer nitelikler taşıyan iller bir araya gelerek bölgeleri oluşturmaktadır. Bu tür bölgeler özellikle AB katılım sürecinde kullanılabilecek fonların ve kamu yatırımlarının adil bir şekilde tahsis

edilmesinde önem taşımaktadır. İller arası sosyo-ekonomik benzerliğin mümkün olan en üst düzeyde sağlanabilmesi için bir bölgeyi oluşturan il sayısının çok sayıda olmaması gerekmektedir. Bununla birlikte, il içinde büyük coğrafi eşiklerin bulunduğu yerlerde, daha önce belirtilen finansal kıstaslar da göz önünde bulundurularak, il sınırlarının tekrar değerlendirilmesi gerekmektedir. Bu şekilde oluşturulacak bölgeler, bölgeler arası gelişmişlik farklarının daha görünür olmalarını sağlayacak ve sorunlara çözüm bulunmasında yardımcı olacaktır. Homojen bölgeler sistemi bölgesel kalkınma planlarının oluşturulması ve uygulanması için oluşturulan plan bölgelere de temel teşkil etmelidir, zira bölgenin ihtiyaçları ortaklaştıkça, uygulanacak tedbirlere yönelik karar alınması da kolaylaşacaktır.

İkinci bölge sistemi ise, **fonksiyonel bölge** anlayışı ile oluşturulmaktadır. Burada iller arası benzerliklerden ziyade, iller, daha doğrusu alt merkezler arası hiyerarşik ilişkiler önem taşımaktadır. Her bir bölgenin en üst düzeyde gelişmiş bir bölge merkezi ve alt bölge merkezleri bulunmaktadır. Fonksiyonel olarak bölge merkezi olan il aynı zamanda idari bölge merkezi olma potansiyelini de taşımaktadır. Bölgesel bir idari yapılanmada katılım ve demokratik yönetim mekanizmalarının etkin bir şekilde kullanılabileceği, araçsal ve kimlik sağlayıcı kurumların oluşabileceği, bölgesel politikaların tanımlanabileceği ve bölgesel önceliklerin merkezi hükümete aktarma görevinin verileceği ölçek fonksiyonel bölge ölçeği olarak öne çıkmaktadır.

AB'nin İBBS'de kullandığı ve ağırlıklı olarak nüfus kriterine göre şekillenen kademeli bölge sistemi bu iki bölge türünün bir arada var olabilmesi için uygun bir ortam yaratmaktadır. Daha düşük kademelerde (İBBS Düzey 2 ve 3) yatırımların koordinasyonu amacı ile homojen bölgeler kurulurken, idari bir birim teşkil edecek ve bölgesel yönetimlerin tayin edileceği kademeler İBBS Düzey 1 bölgeleri olarak belirlenebilir.

## ÇEVRE KRİTERLERİ

Sosyal ve ekonomik göstergelerin değişken yapısı nedeni ile sadece bunlara dayanarak oluşturulacak bölgeler, uzun vadede anlamsız kalma riski taşır. Bu sebeple bölge anlayışının, önemli değişiklikler göstermesi beklenmeyen coğrafi kriterler ile desteklenmesi söz konusu bölgeleri daha sürdürülebilir kılar. Bu konuda bir başka önlem de, göstergelerin sadece tek bir zaman kesiti için değerlendirilmemesi, zaman içindeki değişimlerin de göz önüne alınması olabilir. Bu çalışmada su havzaları böyle bir yaklaşım ile ele alınmıştır. İl düzeyinden başlanarak gerçekleşecek sınır değişiklikleri ile su havzaları temel alınarak bir bölge yapısının oluşturulabileceği çeşitli kaynaklarda ifade edilmiştir.<sup>32</sup> Su havzalarının yanı sıra, göller ve sıradağlar gibi büyük coğrafi eşikler de dikkate alınarak bu tür bölgelerin belirlenmesinde kullanılabilir.

Bölge belirlemede havza sınırlarının dikkate alınması önerisi, öncelikli olarak sürdürülebilir ekolojik planlama anlayışını vurgular. Fakat günümüzde **insan yerleşmelerinin sınırları ve etki alanları her türlü doğal eşiği aşabilmekte ve coğrafi kriterlere göre belirlenmiş idari birimleri yetersiz kılmaktadır**. Buna karşılık, sadece ülke altı bölgelerin sınırlarını değil, ulusal bölge sınırlarını da aşan havza, sahil gibi coğrafi bölgelerin varlığı bu tür alanların sürdürülebilir kullanımı için yeni ortak işletme ve işbirliği modellerinin doğmasına yol açmıştır. Bu amaçla oluşturulmuş AB sınır ötesi işbirliği programları ve entegre kıyı yönetimi modelleri gibi araçlar günümüz küresel ve bölgesel yönetim sistemlerinin birer parçası haline gelmektedir.

32 Efe, M. ve Aydın, B.S. (2009). İdari Sınırlara Dayalı Planlamanın Değiştirilebilirliği ve Havza Temelli İl Sınırları Önerisi, *Ege Coğrafya Dergisi*, 18(1-2) ss. 73-84; DPT (2000), 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyon Raporu.

## TOPLUMSAL KRİTERLER: TARİHİ VE KÜLTÜREL BİRİKİM

Tanımlanan bir bölgenin işlerlik kazanabilmesi için o bölgede ve ülkenin geri kalanında yaşayanlar tarafından meşrulaştırılmış olması gerekir. Söz konusu **meşruiyetin temel dayanağı ise ortak tarih, etnik yapı ve gelenekler ile alışkanlıklar gibi kültürel bağların varlığıdır**. Bölge oluşturma amacı ile yapılacak her türlü analitik çalışmanın yanında ve öncelik verilerek bu hususlara da dikkat gösterilmesi gerekir. Bu nedenle idari **bölgelerin oluşturulmasında yerel düzeyde toplumsal mutabakat sağlanmasına** çalışılmalı ve aşağıdan yukarıya bir anlayışla yerel düzeyde yapılan müzakereler ulusal kararlara yansıtılmalıdır.

## FİNANSAL KRİTERLER VE MALİYET

Bir ülkenin idari yapısını baştan aşağıya değiştirmek beraberinde büyük bir maddi yükü de getirmektedir. Bu nedenle oluşturulacak **yeni bölgelerin ve idari sistemlerin mevcut teknik, sosyal ve idari altyapıları en etkin şekilde kullanabilmesi** gerekir. Atılacak her türlü adımda fayda- maliyet analizlerinin yapılması ve sunulan seçeneklerden en uygununun bu doğrultuda seçilmesi gerekmektedir.

Bu açıdan bakıldığında, hali hazırda en yüksek ölçekli idari birim olan il sınırlarının değiştirilmesi yüksek maliyetli bir eylem olarak değerlendirilmektedir. Bu nedenle elzem olmadıkça, kurulacak yeni yapının mevcut il sınırlarını kullanması önerilmektedir. Burada izlenecek en verimli yöntem büyük çaplı yatırım ve fiziksel altyapı maliyeti getiren yapısal değişikliklerden ziyade, işlev değişikliği ve etkinlik artışına dayalı, altyapı maliyeti düşük dönüşümlere odaklanmak olmalıdır. Maliyetli ve daha uzun sürede gerçekleşebilecek ikinci seçenek ise, en küçük idari birimden itibaren ilişkilere göre yapılacak yeni bölge belirlemenin, mevcut il sistemini değiştiren yaklaşımı olabilir. Yeni çözümsel (analitik) bölgelerin belirlenmesinde, geniş kapsamlı ve zaman alıcı

iktisadi, coğrafi, sosyolojik ve istatistik çalışmalara ihtiyaç duyulmaktadır.<sup>33</sup>

Bu konuda çeşitli görüş ve yaklaşımlar vardır. Bunlardan biri il sisteminin temel alınmasının gerçekçi olduğunu öne sürerken<sup>34</sup>, diğeri ise il sistemini il gelişme planlaması çerçevesinde anlamlı görmekte, ama istatistiki birimin küçültülmesi ile daha gerçekçi analitik bölgelerin oluşturulması için ilçelerin de temel alınabileceğini belirtmektedir.<sup>35</sup> Böylelikle daha ayrıntılı veri değerlendirilmiş olacak ve ilçelerin ilişkilere bağlı olarak hangi bölgede yer alabileceği belirlenebilecektir.

## KURUMSAL KRİTERLER

Bölgelerarası yakınsamanın sağlanması, bölgesel yönetim mekanizmalarının geliştirilmesi ya da bölgesel yönetimlere dayalı bir idari sistemin geliştirilmesi gibi farklı amaçlara sahip olsa da her bölge kendi kurumlarına ihtiyaç duyar. Burada bahsi geçen kurumlar idari ve sosyal kuruluşlar ile birlikte normlardan, alışkanlıklardan ve iş yapma biçimlerinden oluşan bütün bir toplumsal yapıyı da kapsamaktadır. Bütün bunların birlikteliğinden oluşan kurumsal yapı, buralarda oluşacak sosyal sermayeyi ve bölgelerin göstereceği performansı da doğrudan etkileyecektir.

Sınır bölgeleri özelinde gerçekleştirilen, fakat bölgesel yönetim bağlamında tüm bölge türleri için değerlendirilebilecek bir çalışma, araçsal ve kimlik sağlayıcı olmak üzere iki farklı tür kurumsal yapıdan bahsetmektedir.<sup>36</sup> **Araçsal kurumlar**, bölgesel yönetim

33 Özbek, O (2012) Türkiye’de Normatif Bölgeler ve İl Gelişme Planlaması, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 45, Sayı:3, Eylül 2012, S. 129-154.

34 Dulupçu, M.A (2005) Regionalization for Turkey: An Illusion or a Cure?, European Urban and Regional Planning Studies, 12(2): 99-115.

35 Özbek, O (2012) Türkiye’de Normatif Bölgeler ve İl Gelişme Planlaması, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 45, Sayı:3, Eylül 2012, S. 129-154.

36 Blatter, J. (2004) From ‘spaces of place’ to ‘spaces of flows’? Territorial and functional governance in cross-border regions in Europe and North America, International Journal of Urban and Regional Research, Volume: 28, Issue:3, pp.530-548.



birimleri gibi politika uygulayıcı ve idari görev ve sorumlulukları üstlenen kuruluşlar olurken, **kimlik sağlayıcı kurumlar** daha çok resmi kuruluşlar ile sivil toplum kuruluşları, sivil inisiyatifler ve hatta bireylerin katılımından oluşan sosyal ağlar, işbirlikleri ve koalisyonlardan oluşmaktadır. Bu iki tür kurumun bir arada bulunması, bir bölgenin kurumsal yapısını ve idari ve toplumsal meşruiyetinin kaynağını oluşturmaktadır. Bu bağlamda, oluşturulması öngörülen bölgeler sisteminde mevcut olan ve öngörülen kurumlar titizlikle tanımlanmalı ve **her bir bölge için, sadece idari anlamda değil, toplumsal meşruiyet anlamında da ihtiyaç duyulan kurumsal yapılar oluşturulmalıdır.**

Hali hazırda bölgesel kalkınma ajanslarının (BKA) kuruluş yapısında bulunan katılımcı anlayış bu açıdan önemli bir hareket noktası teşkil etmektedir. BKA'ların yönetim kurulları ilgili valiler, belediye başkanları, il genel meclisi başkanları ve ticaret ve sanayi odaları başkanları gibi kurum temsilcileri bulunmaktadır. Bölgesel kalkınma kurulları ise sivil toplum kuruluşları ve üniversiteler gibi farklı kuruluşları da kapsayan daha geniş bir yelpazeyi kapsamaktadır. Bu farklı bileşenlerin görüş ve değerlendirmeleri oluşturulan bölgesel kalkınma planlarına yansımakta ve farklı toplumsal kesimlerin temsiliyeti en azından kuramsal düzeyde sağlanmaktadır. Benzer şekilde, ilgili il ve ilçelerdeki sivil toplum kuruluşlarının koordinasyonu ve kent yönetimine katılımını sağlamak amacı ile oluşturulan kent konseyleri de kimlik sağlayıcı kurumlara bir örnek oluşturmaktadır. Bu iki bölgesel yönetim aktörü, var olan yapıdan düzenlenmesi planlanan yeni yapıya aktarılabilecek iki önemli kurumdur. Oluşturulacak yenileri ile birlikte bu tür kurumların varlığı ve üstlenecekleri görevler yeni bölgesel yapılanmaların toplumsal meşruiyet kazanmalarında ve sürdürülebilir olmalarında yardımcı olacaktır.

## DEĞERLENDİRME

Bu çalışmanın kapsamında yer alan **bölgesel kalkınma ve demokratik yönetim hedeflerine ulaşacak bir bölgesel yönetim için bölge sınırlarını tayin etme amacı göz önünde bulundurulduğunda birden çok faktörü göz önünde bulunduran bir bölge belirleme yaklaşımına ihtiyaç duyulduğu ortaya çıkmaktadır.**

- Özellikle sosyo-ekonomik bölge belirleme kriterlerinin, bölgelerin içsel dinamiklerine ve dışsal faktörlerin yarattığı konjonktürel avantaj ve dezavantajlara bağlı olarak zaman içinde değişiklik gösterebileceği ihtimali de dikkate alınmalıdır<sup>37</sup>. Kimi merkezler zaman içinde önemini yitirirken, alt merkezlerin önemi artabilecektir. Bu nedenle, bölgelerin sınırlarının **belirli zaman aralıkları ile tartışılabilmesi** gerekmektedir.
- Bu noktada, **bölgesel kimliklerin ve aidiyet** duygularının da göz önünde bulundurulması gerekmektedir. Bölgesel aidiyetlerin keskin çizgilerle belirlendiği durumlarda, bölgesel gelişme perspektifi geri plana düşmüş olacaktır. Bölge belirleme amaçlarının net olarak belirlenmesi bu nedenle önem taşımaktadır.
- **Hem homojen hem de fonksiyonel bölge yaklaşımları Türkiye için önem taşımakla beraber her iki yaklaşımın da olası bir bölge belirleme çalışmasında dikkate alınması gerekir.**
- Homojen bölgeler kamu yatırımlarının dengeli dağılımı ve AB fonlarının etkin kullanımı açısından önem taşımaktadır. Buna karşılık, **bölgesel düzeyde bir idari yapılanma için merkezilik görece daha önemlidir.** Zira bölge merkezleri ve hinterlandları idare edilebilir büyüklükte ve yapıda idari bölgelerin tanımlanmasında kullanılabilen en uygun araç olarak öne çıkmaktadır.

37 Teknolojik gelişmeler, yolculuk sürelerinin kısalması ve maliyetlerinin azalması, bölgelerin sınırlarının da değişimine neden olabilir. Diğer yandan, Türkiye gibi göç hareketlerinin yoğun olarak devam ettiği ülkelerde bölge nüfus yapılarının da değişmesi muhtemeldir.

- 
- Bu çerçevede, bölgesel yönetimlere dayalı bir idari yapılanma için bölge sınırları belirlenirken iki temel ilkenin benimsenmesi önerilmektedir: i) **bölgesel kalkınma ve bölgeler arası eşitsizliklerin giderilmesi ile;** ii) **yerindenlik ve demokratik yönetim mekanizmalarının etkin olarak kullanılabilmesi.**
  - Birinci ilke uyarınca homojen bölgeler yaklaşımı ile özellikle kişi başı GSYH, işgücünün sektörel dağılımı, sektörlerin GSYH içindeki payları gibi ekonomik göstergeler; nüfus yoğunluğu ve şehirleşme oranı gibi demografik göstergeler; lisans ve lisansüstü mezun oranı gibi eğitim göstergeleri ve kamu yatırımlarından alınan pay, kadınların eğitim düzeyi ile iş gücüne katılımı gibi sosyal göstergelere öncelik verilmelidir.
  - İkinci ilke uyarınca bölgesel yönetim fonksiyonunun en etkin şekilde kullanılabilmesi için yüksek merkez niteliği taşıyan illerin belirlenmesi ve tarihsel gelişim perspektifinde merkezlerin ve hinterlandlarının ilişki ağlarının belirlenmesi gerekmektedir.
  - Ancak, fonksiyonel bölgelerin belirlenmesi bölgesel gelişme konusunda yeni gündem oluşturulan alanlarını da içerecek şekilde **güncel verilerle** gerçekleştirilmelidir. İletişim yoğunluğunu tespit etmek için GSM ve ADSL aboneliği gibi göstergeler önemli olmaktadır. Mobil telefon operatörlerinin görüşme kayıtları, özellikle çağdaş yaklaşım ve yöntemlerde kullanılmaya başlanmış önemli bir kriter olarak ele alınmalıdır.

# Bölüm 3:

## Önerilen Bölgesel Yönetim Modeli

*Fikret Toksöz*

Türkiye’de bugüne kadar çözülememiş iki temel sorunun—ki bu sorunlardan birincisi bölgeler arası dengesizlik, ikincisi de demokrasi içinde iç barış eksikliği—bölgesel yönetim modeli sayesinde tamamen ortadan kaldırılamasa da, merkezîyetçi yöntemlerden daha işlevsel bir biçimde çözülebileceği düşünülmektedir. Bu düşünceden yola çıkarak bu raporda önerilen bölgesel yönetim modeli, kalkınma ve demokrasiyi bir arada başarabilecek yöntemlere ve yapıya dayandırılmıştır.

Bölgesel yönetim modeli önerisi oluşturulurken aşağıdaki varsayımlarla yola çıkılmıştır:

- Bölge sınırlarını belirlemek çok güç ve karmaşık bir sorundur. Bu nedenle model önerisinde yepyeni ve alışılmadık yapılar kurmak yerine, mevcut sistemden azami biçimde yararlanılması yoluna gidilmiştir. Bu konu, özellikle bölgelerin kurulma yönteminde ele alınmıştır.
- Türkiye’deki merkezi ve yerel yönetim yapısının zaafı ve artıları hesaba katılmıştır. Bugüne kadar uygulanan kamu yönetimi sistemindeki en büyük sorunların başında merkezi ve yerel yönetimler arasında uyum ve eşgüdüm sağlanamaması gelir. Bu sorun bugüne kadar başarılı olmayan idari vesayetle, buyurgan ve yasakçı bir anlayışla çözülmeye çalışılmıştır. Bu eksikliğin yanında Türkiye’nin 150 yılı aşan yerel yönetim deneyimi bir artıdır. Halkın bildiği ve yerel sorunların çözümünde yetkili gördüğü yerel yönetim anlayışı, bölgesel yönetimin başarısına katkı sağlayacaktır. Bu gerçeklerin ışığında bölgesel yönetim, merkezi yönetime karşı ve de alternatif olarak tasarlanmamıştır. Temel yaklaşım olarak, merkezi ve bölgesel yönetim birbirini tamamlayan ve demokrasi içinde birlikte var olan kurumlar olmaları şeklinde kabul edilmiştir.
- Türkiye’deki yerel yönetimlerinin çokluğu ve kademeleri halihazırda oldukça karmaşıktır. Bu duruma ek olarak yeni büyükşehir yasasından sonra yerel yönetim yapısı daha da karmaşık bir hal almıştır. Bazı illerde il özel idarelerinin ve köylerin varlıklarını sürdürmesi, bazı illerde de bu yerel yönetim birimlerinin görev, yetki ve sorumluluklarının bir kısmının büyükşehirlere devredilmesi yerel yönetim yapısını karmaşıklştırmıştır. Ayrıca büyükşehirlerde valiliklerin artırılan bürokratik güçleri ve yeni bürokrasi mekanizmaları bu karmaşıklıkta daha da işin içinden çıkılmaz kılmaktadır. Bölge yönetimi bu karmaşıklıkta gidermeye ve çoklu yapıyı sadeleştirmeye yardımcı olacaktır. Bölge içinde birbiriyle çatışan yerel yönetimler yerine birbirini destekleyen ve tamamlayan bir düzenleme önerilmektedir. Bu amaçla il özel idareleri ile kalkınma ajanslarının bölge yönetimi içinde eritilmesi öngörülmüştür.
- Bölge yönetimi modelinde Türkiye’nin üyesi olduğu ve AB tarafından AB müktesebatının bir parçası olarak kabul edilen Avrupa Konseyi Yerel Yönetim Özerklik Şartı ile Avrupa Bölgesel Demokrasi Şartı temel belgeler olarak kabul edilmiştir. Bu prensipler ışığında yola çıkılınca bölge yönetiminin özerk, demokratik ve **yeterli mali kaynaklarla** donatılması gerektiği kabul edilmiştir.
- Bölgesel yönetimin birden Türkiye’nin her yerinde aynı zamanda kurulması yerine aşamalı bir geçiş yöntemi tercih edilmiştir.
- Bölgesel yönetimde hiç değişmeyecek görev, yetki ve sorumluluklar tanımlanarak yerine sosyo-ekonomik gelişmelere ayak uydurabilecek esnek bir yapı önerilmiştir.



## MODELİN İÇERİĞİ

Bölgesel yönetim modeli aşağıdaki başlıklar altında oluşturulmuştur:

- Kuruluş
- Bölge Yönetiminin Organları
- Görev, Yetki ve Sorumluluklar
- Mali Kaynaklar
- Merkezi Yönetimle İlişkiler
- Denetim
- Bölge İçindeki Yerel Yönetimlerle İlişkiler
- Bölgeler Arası İşbirliği

## KURULUŞ

Bölgesel yönetim kurulurken gözetilmesi gereken ilkeler şunlardır:

1. Bölgesel yönetim yukarıda belirtilen temel prensipleri içerecek biçimde Anayasa'da yer almalıdır.
2. Anayasa'da merkezi yönetimin yalnızca tek bir bölgeyi kapsayan bir karar alamayacağı ancak birden fazla bölgeyi ilgilendiren kararlar alabileceği belirtilmelidir.
3. Bölgesel yönetimin, Anayasa'da ön görülecek özellikleri içeren bir biçimde ancak kanuna dayanarak kurulması kabul edilmelidir. Bu durumda, belli bir zaman dilimi içinde, birbirine sınırdaş komşu illerin yerel yönetimlerinin bir bölge kurma girişimi başlatabilmeleri öngörülmelidir. Bölge belirlemede Kalkınma Ajansları sınırları bir çerçeve olarak alınabilir. Diğer taraftan, bir il içindeki ilçelerin başka bir bölgeye bağlanma isteği de göz önünde bulundurulmalıdır. Böylece il sınırları ile oynamadan küçük düzeltmelerle bölge sınırlarının tespiti mümkün olabilir. Bölge belirlemede o yörenin sosyo-ekonomik yapısını da gözeten bir yapılanmaya imkân sağlanmalıdır. Örneğin tarıma dayalı bölgelerde bölge sınırları bu gerçeği gözetmelidir. Bu konudaki usul ve esaslar kanunla belirlenmelidir.

4. Merkezi idare ile bölge yönetimi arasında görev, yetki ve sorumlulukların nasıl paylaşılacağı Anayasa'da gösterilmelidir. İtalya ve İspanya Anayasalarında görev paylaşımı açıkça gösterilmiştir.
5. Görev, yetki ve sorumluluk paylaşımı yapıldıktan sonra, bölge yönetimine verilmiş görevlerde kısıtlamaya gidilemez. Bölgeler bu paylaşım çerçevesinde; hem karar alma sürecinde, hem de kararların icrası aşamasında tek yetkili kamu yönetimidir. Ancak değişen koşullara uyum sağlamak için bölgeye bırakılmış görevler, merkezi hükümetle müzakere sürecine dayalı olarak 5 yılda bir gözden geçirilebilir.
6. Merkezi idare, kendisi tarafından yürütülen bazı kamu hizmetlerinin yürütülmesini bölgesel yönetimlere bırakabilir. Bu durumlarda, bölgesel yönetimlere bırakılan hizmetlerin yürütülmesi için gerekli kaynaklar da bu yönetimlere verilmelidir.
7. Bölgesel yönetimler kendilerine verilen hizmetleri yürütürken, bölge halkının çıkarlarına ve yerindenlik ilkelerine uygun davranmalı ve bu hizmetlerin yürütülmesinde idarenin bütünlüğü ilkesini gözetmelidir. Bölgesel yönetimler kendilerine verilmiş görev, yetki ve sorumlulukları yerine getirmede aceze düşerlerse, merkezi hükümet konuyu yargıya götürerek çözebilir. Bunun dışında müdahale yapılmamalıdır.

## BÖLGE YÖNETİMİNİN ORGANLARI

Bölge yönetiminin organları şunlardır:

- Bölge Meclisi
- Bölge Başkanı
- Bölge Yönetim Kurulu

### Bölge Meclisi

Bölge Meclisi, bölgesel yönetimlerin temel organı olarak görev yapmalıdır. Meclis iki türlü üyeden oluşur: Bunlardan birincisi, bölge halkı tarafından meclise seçilen üyelerdir. İkinci türlü üyeler ise, bölge içindeki belediye başkanlarından oluşur. Meclis tüm

yıl çalışmalıdır. Meclis üyelerinin nitelikleri ve özlük hakları kanunla belirlenmelidir.

Bölge Meclisi her iki yılda bir meclis başkanı, başkan yardımcıları ve divan üyelerini seçer. Meclis çalışmaları başkanlık divanının yönetiminde yürütülür. Bölge Meclisleri, TBMM'ne benzer demokratik esaslara göre ve Komisyonlar yoluyla çalışır. Her bölgede kurulacak mecburi meclis komisyonları kanunla belirlenir. Bölge Meclisi gerektiğinde bölgenin özelliğine göre başka komisyonlar da kurabilir. Komisyonlarda seçim sonuçlarına göre seçilen partilerin temsilcileri oy oranlarına göre yer alır ve kadın-erkek eşitliği gözetilir.

### Bölge Başkanı

Bölge başkanının belirlenmesinde iki seçenek önerilmektedir. Bunlardan birincisi, başkanın halkın doğrudan seçimi ile iş başına gelmesidir. İkinci seçenek ise, bölge başkanının bölge meclisi tarafından seçilmesidir. Proje çalıştaylarının yapıldığı bazı bölgelerde illerin kendi özelliklerini kaybetmek istemedikleri görülmüş ve çeşitli endişeler dile getirilmiştir. Bunlardan biri, küçük illerin büyük illerin hâkimiyeti altına gireceklerine dair ve başkanın halk tarafından doğrudan seçilmesi durumunda, küçük illerin büyük illerden seçilecek başkanların tarafgir davranabileceği konusundaki endişedir. Bölge Başkanı'nın meclis tarafından seçilmesi, bölgenin daha demokratik biçimde oluşmasını sağlayabilir. Diğer taraftan siyasi partilerin meclislere adaylar göstereceği ve bu adaylar arasından halkın seçimini yapması küçük illerin endişelerini giderebilir.

### Bölge Yönetim Kurulu

Bölge başkanı, yönetim kurulunu seçer. Yönetim kurulu üyeliğine meclis içinden veya dışarıdan atama yapılabilir. Bölge yönetim kurulu, bu kurul tarafından hazırlanacak programın meclis tarafından onaylanması sonrası göreve başlar. Yönetim kurulu üyeleri, başkan tarafından değiştirilebilir. Bölge meclisi, çalışmalarını onaylamadığı yönetim kurulu üyesi için güven oylaması isteyebilir.

Bölge yönetim kurulunun programının meclis tarafından benimsenmemesi durumunda, başkan ikinci kez yönetim kurulu seçer ve program hazırlar. İki kez güvensizlik oyu alan başkan görevinden istifa etmiş sayılır. Güvensizlik için 3/4 oyu aranır. Bu durumda yeniden başkanlık seçimi yapılır.

Yönetim kurulu kanunda belirtilen görevleri yapar. Yönetim kurulunun oluşturulmasında da kadın-erkek eşitliği gözetilmelidir.

## GÖREV, YETKİ VE SORUMLULUKLAR

### a. Görevler

2012 yılında TESEV tarafından yayımlanan "Yeni Anayasada Yerel ve Bölgesel Yönetim için Öneriler" isimli raporda görev, yetki ve sorumlulukların merkezi idare ile bölge yönetimi arasında paylaşımına ilişkin üç kural saptanmıştı. Bunlardan birincisi, merkezi idarenin doğrudan yürüteceği kamu hizmetlerini bir liste halinde belirlemek, ikincisi merkezi idare ile bölge yönetimlerinin ortaklaşa yürütecekleri hizmetlerini ikinci bir listede göstermek, üçüncüsü de bu hizmetlerin dışında bırakılan hizmetlerin bölge yönetimi ile yerel yönetimler arasında paylaşılması kuralıydı. 2012 raporunda öngörülen doğrudan **merkezi idare** tarafından yürütülecek görev ve hizmetler şu şekilde sıralanmıştı:

1. Adalet, savunma, güvenlik, istihbarat, dış ilişkiler ve dış politikaya ilişkin,
2. Maliye, hazine, dış ticaret ve gümrük hizmetleriyle piyasalara ilişkin,
3. Diyanetle ilgili,
4. Sosyal güvenlikle ilgili,
5. Tapu-kadastro, nüfus ve vatandaşlıkla ilgili,
6. Vakıflarla ilgili,
7. Ulusal önem arz eden yasayla belirlenmiş diğer görev ve hizmetler

İtalya, İspanya ve Fransa Anayasalarında merkezi hükümet görevleri belirtilmiştir. İspanya Anayasası ayrıca bölgelerin yetkileri için ayrı bir görev listesi vermiştir. İtalya Anayasası merkezi hükümet

görevlerini saydıktan sonra geriye kalanları bölgesel yönetimlere bırakmıştır. Fransız Anayasası ise devletin temel görevlerini belirtmiş, bölge ve yerel yönetimlere bırakılan görevlerin yasayla belirlenmesini kabul etmiştir.

İspanya ve İtalya Anayasaları bölgesel yönetimlere, görev alanlarıyla ilgili yasama yetkisi vermiştir. Bu yasama yetkisinin kullanılmasında da anayasanın koyduğu sınırlamalar geçerlidir. Örneğin temel hak ve özgürlüklerle ilgili bir yetki söz konusu değildir. Silah üretimi, ticareti her üç ülkede de merkezi hükümetin görev alanı içindedir. Vergi koyma yetkisi de ilke olarak devletin görevidir. Yasaların izin verdiği alanlarda vergilere ek vergi veya harç koyabilmektedirler. Her üç ülkede de bölgeler arasında gelir eşitlemesi yapılması devletin görevidir.

2012 TESEV raporunda merkezi hükümet tarafından üstlenilen görevler dışında yerel ve bölgesel yönetimlerle ortaklaşa yürütülecek görev ve hizmetler şu şekilde önerilmiştir:

1. Ulusal düzeyde ekonomik, sosyal ve fiziki planları hazırlamaya, bölgelerarası gelişmişlik farklarını gidermeye ilişkin görev ve hizmetler,
2. Eğitime ilişkin hizmetler,
3. Sağlığa ilişkin hizmetler
4. Acil durum ve sivil savunmaya ilişkin görev ve hizmetler
5. Tarihsel ve kültürel miras ile çevrenin korunmasına ilişkin görev ve hizmetler
6. Sosyal hizmet ve yardımlar

İtalya, Fransa ve İspanya Anayasalarında bu tür ortaklaşa görevlerden söz edilmektedir. Tüm bu alanlarda bölge ve yerel yönetimleri ilgilendiren konularda çıkarılacak kanunlarda bölge idareleri ile işbirliği ve danışma yapılması gereği anayasalarda yer alıyor. İspanya'da bu daha kesin biçimde ifade edilmektedir.

Bölgesel yönetimler tarafından yürütülecek hizmetlere gelince, burada önemli sorun yerel nitelikli hizmetlerin bölgesel yönetimle yerel yönetimler arasında nasıl paylaşılacağıdır. Burada dikkat edilmesi gereken

nokta, merkezileşmenin sakıncalarını göz önüne alarak, hizmetlerde verimlilik ve etkinliği sağlamaktır.

Bölgesel yönetimin görev ve hizmetlerini saptarken, Türkiye'nin kendi pratiklerinden ve Avrupa deneyimlerinden yararlanılmalıdır.

Bölge Yönetiminin Görevleri
1. Bölgesel planlama yapmak
2. Bölgedeki tüm bayındırlık ve imar işlerini yürütmek, kamu yapılarının inşası, korunması, bakım ve onarımını yapmak
3. Bölge içi yollar, demiryolları ve teleferik yapmak
4. Ticari olmayan liman, barınak ve balıkçılık tesisleri yapmak
5. Bölgede tarım ve hayvancılığı geliştirmek
6. Ormanlar ve ağaçlıklara bakmak, korumak ve işletmek
7. Çevre koruma ile ilgili görevleri yürütmek
8. İçme ve kullanma suyu projeleri, kanallar yapmak, küçük enerji tesislerini, mineral ve termal suları işletmek
9. İç sularda balıkçılığı geliştirmek
10. Bölgesel ve yerel fuarlar düzenlemek
11. Ulusal planlar ve ekonomik politikalar çerçevesinde bölgesel planlar yapmak ve teşvik tedbirleri uygulamak
12. Bölgesel ve yöresel el sanatlarını geliştirmek
13. Bölgesel müzeler, kütüphaneler açmak ve işletmek
14. Bölgesel anıtları, dilleri ve kültürleri korumak ve geliştirmek
15. Turizm ve tanıtım etkinlikleri yapmak
16. Her türlü sporu geliştirmek
17. Sosyal yardım yapmak
18. Sağlık hizmetleri yapmak
19. Her türlü eğitim kurumu inşa etmek, bakım ve onarım hizmetlerini yapmak, halk eğitim hizmetleri vermek, ulusal müfredat programı için önerilerde bulunmak

## b. Yetkiler

Yerel yönetimlere verilen yetkiler Anayasa veya kanunlarla verilmektedir. Bu yetkileri üç başlık altında toplayabiliriz.

**İdari Yetkiler:** Yerel yönetimlerin kendilerine verilen yetkileri merkezin müdahalesi olmadan yerine getirmesidir. İdari işlerde tam bir özerklik vardır. Bu yetki kendi iç organizasyonlarını kendilerinin yapmasını içerir. Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartı da bunu içermektedir.

İdari yetkiler içinde yerele ilişkin kurallar ve yasaklar koyma, kurallara ve yasaklara uymayanlara ceza vermeyi de içerir. Yerel yaşamı düzenleyecek iş yerleri açma için ruhsat verme gibi yetkiler vardır.

**Mali Yetkiler:** Kanunlarla kendilerine verilen vergileri toplama, kanun limitleri içinde vergilere ekleme yapma, yasaklara uymayanlardan ceza toplama, ruhsat verme işlerinden harç alma, hizmet karşılığı ücret alma bu yetkiler arasındadır.

**Yasama Yetkisi:** Bu yetki bazı bölgesel yönetimlerde kural koyma, yönetmelik yapma, yerel yönetimin iç organizasyonunu yapma ile kısıtlıdır. İspanya ve İtalya'da bu yetki bölgesel kanunlar yapma olarak kullanılmaktadır.

### Yetkiler

1. Kanunların belirlediği çerçevede vergi koymak, ulusal vergilere kesir eklemek ve toplamak, bölgesel bütçeyi yapmak ve uygulamak
2. Bölge yönetimi kanunların çizdiği çerçevede kendi iç örgütlenmelerini kendisi yapar
3. Ulusal kanunlar çerçevesinde memur ve işçi alımı yapmak
4. Bölgesel yönetimler komşu olduğu bölgelerle (Yurt içi ve dışı) kendisine kanunlarla verilen görevler çerçevesinde belli kamu hizmetleri için birlik kurabilir.
5. Bölge yönetimleri kendi görev alanları ile ilgili yasal düzenleme yapma yetkisine sahiptir. Bu yetki anayasa ve kanunlara aykırı olarak kullanılamaz.

## c. Sorumluluklar

Bölgesel yönetimler kendilerine verilen görevleri öncelikleri saptayıp, yerine getirirken merkezi hükümetle bir bütünü oluşturduğu gerçeği içinde çalışmalıdır. Bu amaçla merkezi hükümetle müzakere ve danışma süreçlerini kullanmalıdır.

Bölgesel yönetimler kendi işleyişlerinde demokratik kurallara uymak zorundadır. Bu amaçla, katılımçılık, saydamlık, hesap verebilirlik, tutarlılık ve duyarlılık ilkelerini gözetecektir. Bölge içinde yerindenlik kuralı gereği, kendisine verilmiş bazı yetkileri yerel yönetimlerle paylaşmalı veya bu görev ve hizmetleri bu birimlere devretmelidir.

Toplumdaki dezavantajlı gruplar için bu gurupların yaşamını kolaylaştırıcı özel program ve uygulamalar yapmalı, tüm çalışmalarını eşitlikçi bir anlayışla yürütmelidir. Özellikle kadın-erkek eşitliği anlayışı tüm etkinlik, örgütlenme, çalışma ve bütçelemede temel esaslardan birisidir.

### Sorumluluklar

1. Bölgeler Anayasa'nın başlangıcında yer alan birlik ve bütünlük ilkesine uygun olarak işlevlerini yerine getirir.
2. Bölge meclislerinde bölge dilleri kullanılabilir, tutanaklar ve kararlarda Türkçe ile birlikte bölge dilleri de kullanılabilir. Bölge yönetimi iç yazışmalarında, halka hizmet sunumunda Türkçe ile birlikte bölge dilleri de kullanılabilir. Her türlü uyuşmazlıkta Türkçe belge esas alınır.
3. Bölge yönetimi, kendilerini ilgilendiren konularda merkezi idareye görüş ve bilgi verir. Merkezi idare ile işbirliği yapar.
4. Bölge yönetimi, içindeki yerel yönetimlere mali yardım yapabilir. Bölgedeki yerel yönetimlerle yerindenlik ilkesi çerçevesinde iş birliği yapar.
5. Bölge politikaları oluştururken ve kalkınma planları yaparken yerel yönetimlerin görüşünü alır.
6. Bölgenin her türlü eylem ve işleminde demokratik yönetim yöntemleri; katılımçılık, şeffaflık, hesap verebilirlik gibi ilkeleri yerine getirir.
7. Bölge yönetiminin hesapları Sayıştay tarafından denetlenir.
8. Bölge yönetimin kararları, bu kararların bölgedeki en üst merkezi idare makamına gönderilmesi ile yürürlüğe girer. Merkezi idare bu kararlardaki hukuka aykırılık durumunda Danıştay'a başvurur. Bu durumda yargı 15 gün içinde karar verir.

## MALİ KAYNAKLAR

Merkezi yönetimle yerel yönetim arasındaki kaynak paylaşımına mali uyuşma (tevizin) denmektedir. Kaynak paylaşımı merkezi hükümetle yerel yönetimler arasındaki görev paylaşımına dayanmaktadır.

Yerel yönetimlerle merkezi idare arasındaki hizmet bölümü başlıca üç ilkeye göre olmaktadır:

**Genellik İlkesi:** Merkezi idareye bırakılan hizmetler dışındaki tüm hizmetlerin yerel yönetimler tarafından yerine getirilmesine genellik ilkesi denmektedir. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı da bu ilkeyi kabul etmektedir.

**Yetki İlkesi:** Merkezi İdare bazı hizmetlerin görülmesinde yerel yönetimleri görevlendirebilir ya da yerel yönetimler bazı hizmetlerin yerine getirilmesine talip olabilir. Her ikisinde de bir yetkilendirme söz konusudur.

**Liste İlkesi:** Yerel yönetimler tarafından üstlenecek görevlerin bir liste halinde kanunla belirlenmesidir. Türkiye’de bu ilke uygulanmaktadır. Ancak, fiiliyatta bu üç ilke de zaman zaman birlikte kullanılmaktadır.

Günümüzde yerel yönetimlerin, toplam kamu harcamalarındaki payı % 14-16 arasında değişmekte ancak bu payın üzerinde bir miktarın yerel hizmetlerde kullanıldığı da görülmektedir. Örneğin deprem gibi afetlerde, bu bölgelerdeki belediye payları artırılabilir. Ayrıca, KÖYDES ve BELDES projeleri gibi projelerle yerel hizmetlere merkezi bütçeden kaynak aktarılmaktadır. Bazı yerel nitelikli hizmetler de, belediye ile varılan anlaşmaya göre doğrudan merkezi hükümet tarafından üstlenilmektedir. Ankara metrosu gibi.

Yerel yönetimlerin finansmanında kullanılan bir başka kamu kaynağı da, belediyelerin borçlanmalarıdır. Belediyeler vergi ve sigorta primlerini ödemeyerek, ek bir kaynak yaratmaktadır. Bu borçlar da, zaman zaman hazine tarafından üstlenilmektedir.

2003 yılında hazırlanan kamu yönetimi temel kanun tasarısı hazırlandığı zaman İçişleri Bakanlığı tarafından yapılan bir hesaplama, bu tasarıdaki görev

paylaşımına göre kamu harcamalarında yerel yönetimlerin payının % 30’a çıkacağını göstermiştir.

Kaynak paylaşımında, yerel yönetimlerle uzlaşma yolunun da açılması gerekir. Bölgelerin üstlenecekleri görev ve yetkilerde belli periyodlarla gözden geçirme yapılmalıdır. Bölgesel yönetimlerin kalkınma planları ile ulusal planlar arasında ilişki kurulmalı, kaynak paylaşımında yerel hizmetler yanında kalkınma hedefleri de göz önüne alınmalıdır. Merkezi hükümetle bölgesel yönetim arasında belli aralıklarla danışma sağlayacak bir mekanizma kurulmalıdır.

Bölgesel kalkınma planları için bölge yönetimi ile merkezi idare arasında bir **kalkınma sözleşmesi** imzalanması zorunlu olmalıdır. Bu sözleşmeye göre merkezi hükümet kendi payına düşen finansman karşılığını bütçeye koymak ve bu ödeneği bölgesel yönetime transfer etmekle yükümlü olmalıdır.

## MERKEZİ HÜKÜMETLE İLİŞKİLER

İdarenin bütünlüğü ilkesi günümüzde idari vesayet anlayışına uygun bir şekilde sağlanmaktadır. TESEV olarak daha önceki yerel yönetimlere ilişkin anayasa önerileri kapsamında yaptığımız çalışmada, “Örgütlenmesi yerinden yönetim esasına dayanır” ilkesi benimsenmişti. Bu ilkeye göre, yerel yönetimlerle merkezi hükümet arasındaki ilişkiler ast-üst ilişkisi olmaktan ziyade birbirini tamamlayan ve demokratik bir işbirliği sağlayan bir ilişki çerçevesinde yürütülmelidir.

Bölgesel yönetimlerin merkezi idare ile arasında düzenli ilişkiler kurulması için müzakere ve danışma yöntemlerini içeren bir mekanizma kurulmalıdır. Şimdiki düzende böyle bir mekanizma olmadığı için Türkiye’deki yerel yönetimler İçişleri Bakanlığı’na bağlı herhangi bir kamu yönetimi birimi gibi algılanmaktadır. İlişkiler yerel yönetimlerin hiç haberi olmadan bakanlıkça yayımlanan genelge ve emirnamelerle yürütülmektedir. Bu durum da, yerel yönetimlerle merkezi hükümet arasında patronaja yol açan ilişkilerin kurulmasına yol açmaktadır.

Yerel yönetimlerde özerkliğin korunması ve geliştirilmesi için merkezi hükümetçe yürürlüğe konan

kalkınma planları, devlet bütçesi gibi merkezi kararların önceden yerel yönetimlerin bilgisine sunulması ve görüşlerinin alınması yararlı olacaktır. Bu amaçla, bir Bölgesel ve Yerel Yönetimler Kongresi oluşturulmalıdır. Bu kongre yılda en az bir kez başbakanın başkanlığında toplanmalı ve yerel idarelere ait her türlü sorun burada ele alınmalıdır.

Bu Kongre altında çalışmak üzere, plan, yıllık program ve bütçe hazırlama süreçleri başta olmak üzere, bölge yönetimlerinin görev alanlarına giren her konu için ilgili hükümet kuruluşları ile yerel idareler arasında görüş öneri ve bilgi alışverişini sağlayacak ortak kurullar oluşturulmalıdır. Bunlara ek olarak hükümetle bölge idareleri arasında gelir paylaşımı konusunda çalışacak daimi bir Mali Uyuşma Komisyonu kurulmalıdır.

Bu tür bir mekanizmanın karşılığı olan bir yöntem TBMM için de oluşturulmalıdır. Bu, Bütçe Komisyonu içinde kurulacak bir alt komisyonla sağlanabilir. Bütçe komisyonu çalışmalarına bölge yönetimleri temsilcilerinin katılmasını sağlayacak bir düzenlemeye ihtiyaç bulunmaktadır.

Bu türlü mekanizmalar idarenin bütünlüğü ilkesinin demokratik yöntemlerle oluşturulmasını sağlayacaktır.

## DENETİM

Bölgesel yönetimin denetimini iki kategoride ele almak gerekir: İç Denetim ve Dış Denetim. Bölgesel yönetimdeki iç denetim bölge meclisi içinde kurulacak denetleme mekanizmaları ile yapılacaktır. Bu amaçla, belediye kanununun 25. Maddesinde öngörülen Denetim Komisyonuna benzer bir komisyon bölge meclisi içerisinde oluşturulacaktır. Ayrıca, meclisin işleyişinde TBMM iç tüzüğünde yazılı denetlemeye ilişkin yöntemler (gensoru, soru önergesi, meclis soruşturması, meclis araştırması) kullanılacaktır.

Bölgesel yönetimlerin dış denetimleri Sayıştay tarafından yapılacaktır. Ayrıca, bölgesel yönetim iyi yönetim ilkeleri doğrultusunda çalışacağı için bölgede bireyden başlayarak üniversite ve sivil toplum kuruluşlarıyla birlikte çalışmalıdır. Katılım, saydamlık

ve hesap verebilirlik bölgesel yönetimin paydaşlarıyla yapacağı çalışmalarda başlıca prensip olacaktır. Böylece, demokratik dış denetim de sağlanacaktır.

## BÖLGE İÇİNDEKİ YEREL YÖNETİMLERLE İLİŞKİLER

Bölge yönetimleri, kendi bölgelerindeki yerel yönetimlerle ilişkilerinde Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın prensiplerine ve metnine uygun bir yönetim anlayışı içinde çalışmalıdır. Bu amaçla; bölge içindeki yerel yönetimler bölgesel karar alma süreçlerine her türlü etkinlik, plan ve bütçeleme işlerine hazırlıktan başlamak üzere uygulama ve değerlendirme aşamalarına dâhil olmalıdır.

Bölge içinde idarenin bütünlük; ortak politikaların uygulanmasında yerindenlik, yetki ve kaynak devri ile bölge içinde yerel yönetimler arasında eşitlemeyi sağlayıcı çalışmalarda demokratik müzakere ve danışma süreçleri ile sağlanmalıdır.

Bu esasları içeren düzenleme, Bölge Yönetimi Kanunu içinde yer almalı, uygulamanın biçimi Bölgesel Yönetim Meclisi'ne bırakılmalıdır.

## BÖLGELER ARASI İŞBİRLİĞİ

Bölgeler komşu bölgelerle, (Türkiye içi ve dışı) görev alanlarına giren konularda ortak projeler yürütmek ve bu projelere kaynak aktarmak üzere iş birliğine girebilir. Bu işbirliği kanunda yazılı konular için geçerli olacaktır. Bölgelerin kendi aralarında federasyon kurmaları mümkün olmayacaktır. Bu işbirliklerin biçimi, mali hususlarına ilişkin hükümler özel kanunla belirlenir.

## GENEL YETKİ

Bölgeler kanunlarla başka bir kamu organına verilmemiş işlerde genel yetkili olacaktır. Liste ile belirtilen görevler, yetkiler ve sorumluluklar her beş yılda bir gözden geçirilerek yeniden düzenlenecektir. Bu düzenleme yapılırken bölgesel yönetimlerin görüşü alınacaktır. Bölgesel yönetimlere bölgenin özelliğine göre ayrıca merkezi idare görevleri de verilebilir. Bu durumda da bölgesel yönetimin onayının alınması şarttır.

# Ek-1: Çalıştaylar Üzerine Bir Değerlendirme

Emre Dönmez

Birden fazla ilin bir araya gelmesi ile bölgesel ölçekte oluşturulan ve seçimle işbaşına gelen yönetim birimlerinin kurulmasının Türkiye için sonuçları ne olabilir? TESEV bünyesinde bu soru üzerine yapılan tartışmalarda, il ölçeğinde faaliyet gösteren yönetim birimlerinin bölgesel kalkınma ve bölgelerarası dengesizlikleri gidermek gibi amaçları tek başlarına sağlayamayacağı sonucuna varılmıştır. Bu amaçlara ulaşabilmek için, yerel aktörlerin kaynaklarına, bilgisine ve katılımına dayanan; bölge ölçeğinde örgütlenmiş yönetim birimlerinin daha etkili sonuçlar alacağına kanaat getirilmiştir. Bölgesel kalkınma politikalarının Ankara yerine, seçilmiş bölgesel yönetim birimleri tarafından tasarlanması ve uygulanmasının demokratik katılım imkânlarının artırılması ve yönetimin hesap verme kültürünün geliştirilmesi bakımından da katkıları olacağı düşünülmüştür.

Türkiye akademik çevrelerinin bu konuda hazırladığı yayınlar incelendiğinde, çoğu yazarın bölgeye yalnızca bir kalkınma ve planlama meselesi olarak yaklaştığı görülmüştür. Konunun Kürt meselesi ile yakın ilişkisi de düşünülerek, bölgeselleşme meselesini, kalkınma odaklı bir yaklaşımın ötesinde, idari ve siyasi boyutlarını da göz önüne alarak tartışmaya açmanın önemli olacağı düşünülmüştür. Bu amaçla TESEV; İstanbul, Ankara, İzmir, Adana, Diyarbakır ve Trabzon'da çalıştaylar düzenlemiş ve görüşlerini tartışmaya açmıştır. Çalıştayların düzenlendiği illerde üniversitelerin kamu yönetimi, siyaset bilimi, ekonomi, uluslararası ilişkiler ve hukuk gibi bölümlerinden akademisyenler; sivil toplum kuruluşları, işadamları dernekleri, ticaret ve sanayi odaları, ticaret borsaları, kalkınma ajansları, belediyeler ve siyasi partilere davetler gönderilmiştir. Bu yazının amacı, bu

çalıştaylarda Türkiye'nin bölgeselleşmesi önerisine ilişkin olarak öne sürülen görüşleri okuyucu ile paylaşmaktır.

Tüm çalıştaylarda benzer bir yöntem izlenmiştir. İlk bölümde TESEV'in bölgeselleşme önerisini anlatan taslak rapor hakkında katılımcılara iki ayrı sunum yapılmış, sonrasında katılımcıların bu taslak rapor hakkındaki görüş ve eleştirilerini açıklamaları istenmiştir. Yapılan sunumlardan ilki, bölgesel kalkınma ve bölge belirleme konularına odaklanırken, ikinci sunum bölge ölçeğinde kurulması önerilen yönetim sistemini açıklamıştır. Elinizdeki bu rapor, çalıştaylarda sunumu yapılan taslak raporun çalıştayların sonuçları doğrultusunda yeniden düzenlenmiş hali olduğu için, taslak raporun içeriğinden bahsetmekte yarar var.

Taslak rapor aşamasında, bölgeselleşmenin, kamu hizmetlerinin daha etkin ve verimli şekilde sunumu ve bölgeler arasındaki ekonomik dengesizliklerin giderilmesi amaçları doğrultusunda bir gereklilik olduğu iddiasına dayanılırken; kamu yönetiminde yerindenlik ilkesinin sağlanması ve demokratikleşme bağlamında da olumlu sonuçlar getirebilecek bir düzenleme olacağı iddia edilmiştir. Bu bağlamda, bölgesel yönetim sisteminin bölge meclisi, bölge yönetim kurulu ve bölge başkanı adı altında, birbiri ile bağlantılı üç temel kurumdan teşekkül etmesi önerilmiştir. Bölge meclisi üyelerinin doğrudan bölge halkı tarafından seçilmesi savunulmuştur. Bölge başkanının belirlenmesi içinse, bölge halkı veya bölge meclisi tarafından seçilmesi önerilerine ek olarak, bölge içerisindeki en büyük ilin büyükşehir belediyesi başkanının doğrudan bölgenin de başkanı olması ile beraber üçlü bir opsiyon tartışmaya açılmıştır.



Oluşturulması önerilen bölgesel yönetimlerin görev alanları ise, il özel idaresi ile belediye görevleri ile benzerlik göstermiştir. Bölgesel yönetimlere yasama yetkisinin tanınması önerilmemiş ve bu bakımdan, Fransa’da uygulanan bölgesel yönetim modeli ile benzer bir sistem teklif edilmiştir.

Yukarıda kısaca açıklanan öneriye yönelik olarak, çalıştaylarda üzerine önemle düşünülmesi gereken eleştiriler geliştirilmiştir. Örneğin, büyükşehir belediyesi başkanını aynı zamanda bölgenin de başkanı olması seçeneği genel olarak uygun görülmemiş, büyükşehir belediyesi başkanının kendi ilini kayırayabileceği ve bölgenin genelini temsil edemeyeceği yönünde eleştiriler yapılmıştır. Bu eleştiri ile benzer olarak, bölgenin merkezi olarak seçilecek kente karşı, bölgedeki diğer illerden itirazların geleceği, çalıştaylarda sıkça karşılaşılmış bir eleştiridir. Bu eleştiri özellikle Trabzon’da yapılan çalıştayda öne çıkmıştır. Ek olarak, merkezi Trabzon’da bulunan Doğu Karadeniz Kalkınma Ajansı’nın hibe desteği sağladığı projelerin çoğunlukla Trabzon’a verildiği iddia edilmiş ve buna sebep olarak da ajansın genel sekreterinin Trabzonlu olması gösterilmiştir. Bu iddianın gerçekliği tartışmaya açık olsa da, bölgede bir merkez belirleme noktasında ciddi sorunlar yaşanması ve bölgenin meşruiyetinin zedelenmesi ihtimali güçlü gözükmektedir. Aynı sorunun başka bölgelerde de yaşanma ihtimali caridir.

Diğer önemli bir eleştiri ise bölge ölçeğinin planlama ve koordinasyon için uygun bir ölçek olmasına rağmen, demokratik katılım için fazla büyük bir ölçek olduğudur. Bu eleştiriye benzer şekilde, topluma en yakın kamu kurumlarının hizmetleri sunmasını öneren yerindenlik ilkesinin güçlendirilmesi için bölge ölçeğinin uygun olmadığı, bunun yerine belediye ölçeğinin daha anlamlı olduğu ifade edilmiştir. Hatta bölgesel yönetimlerin belediyeler üzerindeki merkezi vesayeti pekiştirecek ikinci bir vesayet kurumu olma ihtimali de farklı çalıştaylarda tekrarlanmıştır.

TESEV önerisinde bölgesel yönetimlere verilmesi düşünülen görevlerin, belediyelerin görevleri ile büyük oranda çakışması yukarıdaki gibi bir eleştirinin

yapılmasında etkili olmuş olabilir. Bu durumda, Yeni Büyükşehir Belediye Yasası ile beraber, yerel seçimlerin ardından, büyükşehir belediyelerinin görev ve yetki alanlarının tüm ilin sınırlarını kapsayacak olması, önerilen bölgelerin ne gibi bir işlevi olacağı sorusunun çalıştaylarda sıkça sorulmasına sebep olmuştur.

Çalıştaylarda öne çıkan bir diğer tartışma ise, önerilen bölgesel yönetim birimlerinin bölgesel kalkınmayı sağlayabilecek mali yeterliliğe sahip olup olmayacağı sorusudur. Çalıştaylarda söz alan bazı katılımcılar, geri kalmış bölgelerin sadece kendi öz kaynaklarına dayanarak kalkınmasının mümkün olmadığını ve bölgeler arasındaki rekabetin bu bölgeleri daha da kötüye götürme ihtimali olduğunu vurgulamışlardır. Gelişmiş bölgelerin kendi kaynaklarını geri kalmış bölgeler ile paylaşmak istemeyebileceği olasılığına da yer yer değinilmiştir.

Bölgesel yönetimlerin hangi miktarda mali kaynağı, nasıl bir usul ile kullanacağı konusunda önerinin yeterince açıklayıcı olmadığı da ön plana çıkan bir eleştiri olmuştur. Diyarbakır çalıştayında bölge sınırları içerisinde yer alan doğal kaynakların yönetimi ve bunlardan elde edilecek gelirim kullanımı konusunda TESEV önerisinin ne içerdiği sorusu yöneltmiştir. Yeraltı kaynaklarının çıkartılması, küresel enerji şirketleri tarafından yürütülen, yüksek maliyetli ve teknik kapasite gerektiren işler olduğu için bölgelerin bu konuda bir yetkisinin olamayacağı görüşü ifade edilmiş olsa da, bu tartışmanın bölgeselleşme konusunda önemli bir yer işgal etmesi beklenebilir.

Diyarbakır çalıştayında, bir iş adamı derneğinin başkanının bölgesel kalkınma konusunda yaptığı bazı önemli tespitleri de paylaşmakta fayda var. Türkiye’nin en az kalkınmış 18 ilinin Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgesinde yer aldığı bilgisini veren katılımcı, bu durumun sebebi açıklamak amacıyla tarihsel dönemlere göre kısa analizler yapmıştır. Cumhuriyetin kuruluşundan çok-partili yaşama kadar geçen süreçte, bölgede devletin “çivi bile çakmadığını” belirtmiş; ancak çok-partili siyasal



yaşam ile beraber bölgede altyapı ve sağlık alanlarında kısmen iyileşmelerin yaşandığını ifade etmiştir. 1960'lı yıllarda uygulanan planlı kalkınma döneminde, bölgede yerelin görüşlerinin dinlenmesine rağmen, ciddiye alınmadığını belirtmiştir. 1980'li yıllarda yaşanan ekonomik dışı açılma sürecinin ise bölgedeki çatışma ortamı nedeniyle sağlıklı yaşanmadığı tespitini yapmıştır. Daha sonraki dönemde uygulanan teşvik politikalarını ise "torba ile para getirilmesi" şeklinde tarif etmiş ve teşviklerin siyasetçiler tarafından suiistimal edildiği, sivil toplumun görüşlerinin ise dinlenmediği yorumunu yapmıştır. Bölgedeki teşvik ve vergi muafiyeti uygulamalarının, güven ve istikrar sağlanmadan etkili olamayacağını ve yatırımcının diğer bölgeleri tercih edeceğini belirtmiştir.

Çalıştaylar boyunca en çok tartışılan konulardan biri de merkezi yönetim ile bölgesel yönetim arasında kurulacak ilişkinin boyutu ve kapsamıdır. Yapılan öneri bağlamında il valilerinin rolünün ne olacağı ve bölge valiliği gibi bir kurumun olup olmayacağı soruları çalıştayların çoğunda dile getirilmiştir. Önerilen sistemde merkezin bölgesel yönetim üzerindeki vesayetinin yalnızca hukuka uygunluk denetimi yapmakla sınırlı olması gerektiği belirtilmiş olmasına rağmen, birçok katılımcının merkez-bölge-yerel arasındaki yetki ve görev paylaşımı noktasında yaptıkları konuşmalardan, bu konuda önerinin net bir tutum sergileyemediği sonucuna ulaşılmıştır.

Konunun belki de en can alıcı boyutu olan Kürt meselesine ilişkin yapılan yorumlara bakıldığında, Diyarbakır çalıştayını ile diğer çalıştaylar arasında ciddi bir fark gözlemlenmiştir. Diyarbakır çalıştayının katılımcı grubu, ağırlıklı olarak Kürt siyasal hareketinin asgari taleplerini benimseyen kişilerden teşekkül etmekteydi. Bu çalıştayda, önerilen bölgesel yönetim sisteminin ülkenin genelinde kabul görmesi durumunda olumlu sonuçlar doğurabilecek olmasına rağmen, Kürt nüfusunun yoğun olarak yaşadığı coğrafya için "düşük profilli" bir öneri olduğu yönünde yorumlarla karşılaştıldı. Türkçe dışındaki dillerin eğitim dili olarak ve kamu yönetiminde kullanılması

noktasında önerinin çekingen ve muğlak bir tavır takınması da bu eleştirel tutumda etkili olmuştur.

Diğer illerdeki tüm çalıştaylarda, bölgeselleşmenin, Türkiye'nin toprak bütünlüğünü Kürt meselesi ekseninde riske atacak bir dönüşüm önerdiğini iddia eden katılımcılar olmuştur. Hatta bu iddialar Türkiye'yi parçalamak isteyen yabancı ülkelerin olduğu ve Avrupa Birliği'nin ulus-devlet yapılarını zayıflatmak için bölgeselleşmeyi önerdiği tezleri ile pekiştirilmiştir. Bu ve benzer yaklaşımların en ağırlıkta olduğu il olarak Trabzon gösterilebilir. Ancak, her çalıştayda bu görüşün karşısında duran, Kürt meselesinin demokratikleşme yoluyla çözülmesinde bölgesel yönetimlerin olumlu etkilerinin olabileceğini ve bunun ülkenin ayrışmasını değil, bütünlüğünü koruyabileceğini ifade eden katılımcıların da olduğunu belirtmek gerekir.

Çalıştaylarda yapılan bu eleştirilerin yanında yapıcı öneriler de geliştirilmiştir. Diyarbakır'da, bölge başkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi üzerinde katılımcıların çoğunun anlaştığı söylenebilir. Yine Diyarbakır'da dikkat çeken bir başka öneri de Türkçe'nin resmi dil olarak muhafaza edilmesi şartıyla, başka dillerin de bölgelerin resmi dili olarak belirlenebileceği olmuştur. İzmir'deki çalıştayda ise bir öğretim üyesi, Türkçe'nin tüm ülkede geçerli, ortak resmi dil olduğunun altının daha belirgin bir şekilde çizilmesi gerektiğini ifade etmiştir.

Trabzon çalıştayında bölgeselleşme fikrine çoğunlukla şüphe ile yaklaşıldığı yukarıda belirtilmişti. Bu çalıştayda, bölgeselleşme tartışması yürütülürken, konuya federasyon gibi tepki çeken kavramlarla başlamaktansa, Türkiye'de iller arası başarılı işbirliği örneklerine daha fazla değinilmesi önerisi yapılmıştır. Tüm çalıştaylardan çıkan genel bir mesajı olarak, bölgeselleşmenin, başarılı olsa bile, Türkiye'nin demokratikleşmesi yolunda tek başına etkili olamayacağı; seçim yasası, siyasi partiler yasası ve dernekler yasası gibi konularla beraber düşünülmesi gerektiği gösterilebilir.

---

Özetle, çalıştaylarda TESEV'in önerdiği bölgeselleşme modelinin bir taraftan Kürt siyasal hareketinin taleplerini karşılamaktan uzak olduğu, diğer yandan ise bu hareketin taleplerine şüphe ile bakan katılımcılar tarafından da riskli bir öneri olarak görülmesi çarpıcı bir sonuçtur. Buna ek olarak, merkez-bölge-yerel arasındaki görev, yetki ve kaynakların dağılımının açık ve net bir şekilde ifade edilmesine ihtiyaç olduğu görülmüştür. Bölgesel kalkınmanın sağlanması ve bölgesel dengesizliklerin giderilmesi konularındaysa yerel aktörlerin katılımının, işbirliğinin ve bilgilerinin önemini

vurgulayan bir yaklaşımın geliştirilmesi önem taşımaktadır. TESEV'in bu çalışması her ne kadar somut bir öneriye dayansa da, asıl olarak bölgeselleşme konusunun sadece ekonomik değil, idari ve siyasi boyutları ile beraber, daha bütüncül bir yaklaşımla ve önyargılardan uzak bir şekilde tartışılmasını sağlamayı amaçlamaktadır. Bu bakımdan çalışma kapsamında yürütülen çalıştaylar sadece bir kamuoyu yoklamasının ötesinde, bölgeselleşme konusunda bu tür bir demokratik tartışma ortamının yaratılması yönünde bir ilk adım olarak görülmelidir.

# EK-2: Düzey 2 Bölgeleri ile İlgili Sorunların Analizi

---

TRC1 Gaziantep- Adıyaman- Kilis bölgesine, fonksiyonel bölge olarak bakıldığında, merkez-hinterland ilişkisi açısından eksik bir bölge olarak nitelendirmek mümkündür. Kilis ili Gaziantep'in bir ilçesi iken, il olmuştur. Bölge illeri farklı göstergelerde farklı komşu iller ile yakınlaşmakta ve kendi içlerinde ayrılmaktadır. Bu durum homojen bölge tanımı açısından da İBBS Düzey 2 bölgelerinde bazı yetersizliklerin olduğuna işaret etmektedir.

TR82 Kastamonu-Sinop- Çankırı bölgesi, sadece bölgeye dâhil iller arasında değil, illerin kendi içlerinde de yoğun ekonomik, sosyal ve fiziksel farklılıklar gösterdikleri bir bölgedir. Bölgenin dağlık yapısının kıyı

ve kara bölgelerini, iklim ve coğrafya olarak birbirinden ayırması merkez hinterland ilişkilerini de etkilemektedir.

TR42 Kocaeli, Sakarya, Yalova, Düzce ve Bolu illerinden oluşan Düzey 2 bölgesi kalkınma planına göre (MARKA, 2010), sanayi bölgenin batısında, İstanbul'a yakınlık sebebi ile daha fazla gelişmiştir. Bunun sonucu olarak, doğu ile batı arasında bölge içi ekonomik ve sosyal gelişmişlik farkları yüksek düzeydedir. Fonksiyonel bölge yaklaşımı açısından ise, bölge bütün olarak İstanbul'un etki alanı içinde yer aldığı bilinmektedir.

# EK-3: Farklı Çalışmalarda Bölgelerin Belirlenmesinde Kullanılan Göstergeler

DEMOGRAFİK GÖSTERGELER	Toplam Nüfus
	Şehirleşme Oranı
	Yıllık Ortalama Nüfus Artış Hızı
	Nüfus Yoğunluğu
	Doğurganlık Hızı
	Ortalama Hanehalkı Büyüklüğü
	Yaşa Özel Doğurganlık Oranı (15-49 yaş)
	Genç Bağımlı Nüfus Oranı (0-14 yaş)
	Net Göç Hızı
	15-64 yaş grubunun toplam nüfus içindeki oranı

İSTİHDAM GÖSTERGELERİ	Tarım/ Sanayi/ Hizmetler İşkollarında Çalışanların Toplam İstihdama Oranı
	Ücretli Çalışanların Toplam İstihdama Oranı
	Ücretli Çalışan Kadınların Toplam İstihdama Oranı
	İşverenlerin Toplam İstihdama Oranı
	İşsizlik Oranı
	İşgücüne Katılma Oranı
	Çalışma Çağındaki Nüfusun (15 - 64 yaş arası) Toplam Nüfus İçerisindeki Oranı
	İmalat Sanayi İstihdamının Sigortalı İstihdam İçindeki Oranı
	Sosyal Güvenlik Kapsamındaki Aktif Çalışanların Toplam Nüfusa Oranı
	Ortalama Günlük Kazanç
	Ortalama Günlük Kazanç - Kadın
	İstihdam Oranı
	Çalışma çağı nüfusu içinde (15+), bin kişiye düşen, düşük teknoloji imalat sanayii sektörlerinde çalışan kişi sayısı
	Çalışma çağı nüfusu içinde, bin kişiye düşen, ileri teknoloji imalat sanayii sektörlerinde çalışan kişi sayısı
	Çalışma çağı nüfusu içinde, bin kişiye düşen, oteller ve lokantalar sektöründe çalışan kişi sayısı
	Çalışma çağı nüfusu içinde, bin kişiye düşen, toptan ve perakende ticaret sektöründe çalışan kişi sayısı
Tarım dışı kadın istihdamının tarım dışı toplam istihdam içindeki oranı	

EĞİTİM GÖSTERGELERİ	Okur-Yazar Nüfus Oranı
	Okur-Yazar Kadın Nüfusun Toplam Kadın Nüfusa Oranı
	Üniversite Bitirenlerin 22+ Yaş Nüfusa Oranı
	İlkokullar Okullaşma Oranı
	Liseler Okullaşma Oranı
	Mesleki ve Teknik Liseler Okullaşma Oranı
	Genel Ortaöğretim Net Okullaşma Oranı
	İlin YGS Ortalama Başarı Puanı
	Okuma Yazma Bilmeyen Nüfus
	Üniversite Öğretim Üyesi Sayısı
	Lisans Mezunu Sayısı
	İlde kişi Başına Düşen Öğretim Üyesi Sayısı
	İldeki Bir Yüksek Öğrenim Programından Mezun Olan Kişi Sayısı (YL Dahil)
	İldeki Bir Doktora/ Tıpta İhtisas Programından Mezun Olan Kişi Sayısı
İlde Mesleki ve Teknik Liseler Mezun Sayısı	
ÖSS- ÖYS Başarı Yüzdesi	
Ortaöğretim ve yükseköğretim mezunlarının 17 ve üstü yaş içindeki oranı	

SAĞLIK GÖSTERGELERİ	Bebek Ölüm Oranı
	Onbin Kişiye Düşen Hekim Sayısı
	Onbin Kişiye Düşen Diş Hekimi Sayısı
	Onbin Kişiye Düşen Eczane Sayısı
	Onbin Kişiye Düşen Hastane Yatağı Sayısı
	Kişi Başına Düşen Uzman Doktor Sayısı
	Hastane Sayısı

TARIM GÖSTERGELERİ	Kırsal Nüfus Başına Tarımsal Üretim Değeri
	Fert başına ortalama tarla ürünleri üretim değeri
	Fert başına ortalama sebze ve meyve üretim değeri
	Fert başına ortalama küçükbaş canlı hayvan değeri
	Fert başına ortalama büyükbaş canlı hayvan değeri
	Tarımsal Üretim Değerinin Türkiye İçindeki Payı
	Bitkisel Üretim Miktarı
Hayvansal Üretim Miktarı	

SANAYİ GÖSTERGELERİ	Organize Sanayi Bölgesi Parsel Sayısı
	Küçük Sanayi Siteleri İşyeri Sayısı
	İmalat Sanayii İşyeri Sayısı
	İmalat Sanayii Yıllık Çalışanlar Ortalama Sayısı
	İmalat Sanayii Kurulu Güç Kapasite Miktarı
	Fert Başına İmalat Sanayi Elektrik Tüketimi
	Fert Başına İmalat Sanayi Katma Değeri
	Sanayi sicil kayıtlarına göre istihdam
	Sanayi Elektrik Tüketim Miktarı
	Bir Önceki Yıla Göre Açılan Şirket Sayısındaki Değişim Oranı
	Bir Önceki Yıla Göre Kapanan Şirket Sayısındaki Değişim Oranı

MALİ GÖSTERGELER	Fert Başına Gayri Safi Yurt İçi Hasıla
	Banka Şube Sayısı
	Fert Başına Banka Mevduatı
	Toplam Banka Mevduatı İçindeki Pay
	Toplam Banka Kredileri İçindeki Pay
	Kırsal Nüfus Başına Tarımsal Kredi Miktarı
	Fert Başına Sınai, Ticari ve Turizm Kredileri Miktarı
	Fert Başına Belediye Giderleri
	Fert Başına Genel Bütçe Gelirleri
	Fert Başına Gelir ve Kurumlar Vergisi Miktarı
	Fert Başına Kamu Yatırımları Miktarı
	Fert Başına Teşvik Belgeli Yatırım Tutarı
	Fert Başına İhracat Miktarı
	Fert Başına İthalat Miktarı
	İldeki Banka Kredilerinin Türkiye İçindeki Payı
	İldeki Tasarruf Mevduatının Türkiye İçindeki Payı

İNŞAAT GÖSTERGELERİ	Daire Sayısı
	Borulu Su Tesisatı Bulunan Daire Oranı
	Kamyon Sayısı
	Traktör Sayısı

ALTYAPI GÖSTERGELERİ	Kırsal Yerleşmelerde Asfalt Yol Oranı
	Yeterli İçmesuyu Götürülen Nüfus Oranı
	Devlet ve İl Yolları Asfalt Yol Oranı

Gayri Safi Yurt İçi Hasıla İçindeki Pay
Bin Kişiyi Düşen İnternet Bankacılığında Aktif Bireysel Müşteri Sayısı
Bin Kişiyi Düşen İnternet Bankacılığında Aktif Kurumsal Müşteri Sayısı
Kişi Başına Düşen Bütçe Gelirleri
İl Vergi Gelirinin Türkiye İçindeki Payı
Tahsil edilen vergi gelirleri
Yatırım Teşvik Miktarı
İhracat Miktarı
İthalat Miktarı
Açılan Şirketlerin Toplam Sermayesi
Toplam Mevduat
Nakdi Krediler Miktarı
Gayrinakdi Krediler Miktarı
Takipteki Alacaklar Miktarı
Kullanılan Kredi Miktarı
Tahakkuk Eden Vergi Miktarı

<b>REKABETÇİ VE YENİLİKÇİ KAPASİTE GÖSTERGELERİ</b>	İl İhracatının Türkiye İçindeki Payı
	İmalat Sanayi İşyerlerinin Türkiye İçindeki Payı
	İmalat Sanayi Kayıtlı İşyeri Oranı
	Organize Sanayi Bölgesinde Üretim Yapılan Parsellerin Türkiye İçindeki Payı
	Küçük Sanayi Sitesi İşyeri Sayısının Türkiye İçindeki Payı
	Yeni Kurulan Şirketlerin Toplam Sermayesinin Türkiye İçindeki Payı
	On Bin Kişiye Düşen Yabancı Sermayeli Şirket Sayısı
	Yüz Bin Kişiye Düşen Marka Başvuru Sayısı
	Yüz Bin Kişiye Düşen Patent Başvuru Sayısı
	Yüksek Lisans ve Doktora Sahibi Nüfusun 30+ Yaş Nüfusa Oranı
	Kırsal Nüfus Başına Düşen Tarımsal Üretim Değeri
	Turizm Yatırım-İşletme ve Belediye Belgeli Yatak Sayısının Türkiye İçindeki Payı
	Teşvik Belgeli Yatırım Tutarının Türkiye İçerisindeki Payı

İSO 1000'deki şirket sayısı
İhracat 1000'deki şirket sayısı
Toplam Açılan Şirket Sayısı
Patent Miktarı
İlde 100 Milyon Dolar'ın Üzerinde İhracat Yapan Firma Sayısı
ISO 500 Büyük Sanayi Kuruluşu Listesi'ne Giren Firma Sayısı
Son Beş Yıla Ait Patent Tescil Ortalaması
Son Beş Yıla Ait Marka Tescil Ortalaması
Son Beş Yıla Ait Faydalı Model Tescil Ortalaması
Son Beş Yıla Ait Endüstriyel Tasarım Tescil Ortalaması
Süper Ligde İli Temsil Eden Futbol Takımı Varlığı
İldeki Toplam Kamu Yatırımı
İlde Gümrük Varlığı
Yatırım Teşvik Belgesi Verilen Sabit Yatırım Miktarı
Dış Ticaret Yapan Firma Sayısı
İlin İç Talep Potansiyeli (il nüfusunun Türkiye nüfusuna oranı)
İldeki 5 Yıldızlı Otel Yatak Kapasitesi

<b>ERİŞİLEBİLİRLİK GÖSTERGELERİ</b>	İlin En Yakın Havaalanına Uzaklığı
	Hane Başına Genişbant Abone Sayısı
	Kişi Başına Düşen GSM Abone Sayısı
	Toplam Demiryolu Hattının Yüzölçüme Oranı
	Toplam iniş/kalkış yapan uçak sayısı
	Nüfusa Göre Yolcu Sayısı
	Taşınan Yük
	Km² Başına Düşen İl ve Devlet Yolu
	Km² Başına Düşen Otoyol
	Km² Başına Düşen Demiryolu

İlin Otoyol ve Devlet Yollarına Göre yük-km Değerleri
İlde Kişi Başına Düşen ADSL Aboneliği Sayısı
İlde Kişi Başına Düşen Sabit Telefon Hattı
İle İç Hat Uçak Seferlerinin Varlığı
İle Dış Hat Uçak Seferinin Varlığı
Haberleşme-Ulaştırma Alanında Kamu Yatırımı
İlin Otoyol Ağına Bağlı Olup Olmaması Durumu
İlin Demiryolu Ağına Bağlı Olup Olmaması Durumu
İlde Liman Varlığı

<b>YAŞAM KALİTESİ GÖSTERGELERİ</b>	Bin Kişiye Düşen AVM Brüt Kiralanabilir Alan Oranı
	Kanalizasyon Şebekesi ile Hizmet Verilen Belediye Nüfusunun Toplam Belediye Nüfusuna Oranı
	Kişi Başı Mesken Elektrik Tüketimi
	Kükürtdioksit (SO <sub>2</sub> ) Ortalama Değeri
	Partiküler Madde (Duman) Ortalama Değeri
	Sosyal Güvenlik Kapsamı Dışında Kalan Nüfusun Toplam Nüfusuna Oranı
	Yüz Bin Kişiye Düşen Ceza İnfaz Kurumuna Giren Hükümlü Sayısı
	Yüz Bin Kişiye Düşen İntihar Vakası Sayısı
	Hava Kirliliği
	Sinema Seyircisi Sayısı
	İlde Bin Kişiye Düşen AVM Büyüklüğü

<b>DİĞER REFAH GÖSTERGELERİ</b>	Onbin Kişiye Düşen Özel Otomobil Sayısı
	Onbin Kişiye Düşen Motorlu Kara Taşıtı Sayısı
	Fert Başına Elektrik Tüketim Miktarı
	Fert Başına Telefon Kontör Değeri
	Yeşil Karta Sahip Nüfus Oranı
	İlde İşlenen Suç Sebebiyle Kişi Başına Ceza İnfaz Kurumuna Giren Hükümlü Sayısı
	Belediye sınırları içerisindeki bina ve konutlarda, oda başına kişi sayısı

# Ek-4: Kamu ve Özel Sektör Hizmet Bölge Merkezlerinin İbbs Düzey 2 Bölge Merkezleri ile Çakıştırılması

Harita 9: Kamu Kurumlarının Hizmet Bölge Merkezleri ve İBBS Düzey 2 Bölge Merkezleri



Harita 9, incelemede ele alınan kamu kurumlarının<sup>38</sup> hizmet bölge merkezleri ile İBBS Düzey 2 bölge merkezi olarak belirlenen illerin ne oranda çakıştığını göstermektedir. En belirgin sonuçlar, Diyarbakir ve Sivas illerinin kamu kurumlarının hizmet bölge merkezi olmalarına karşılık, Düzey 2 bölge merkezleri olmamalarıdır. Diğer yandan, İstanbul'a çok yakın olması nedeniyle, Kocaeli'nin kamu kurumlarının hizmet merkezi yer seçiminde ön planda olmadığı görülmektedir.

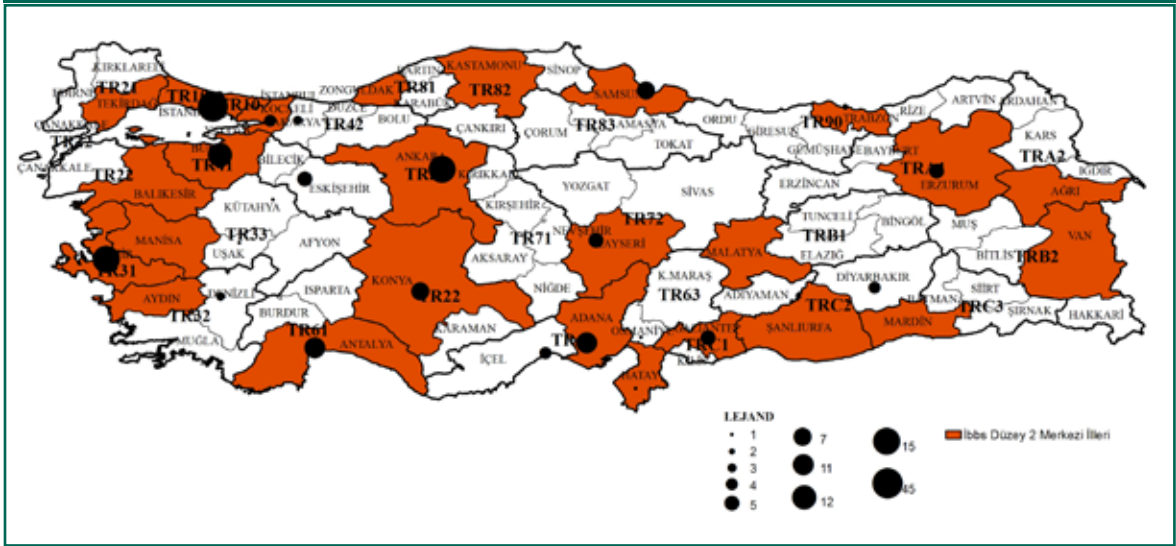
Çalışma kapsamında, bölge merkezlerini belirleme konusunda kamu kurumları dışında özel sektörün nasıl

davrandığı da seçilen sektör grupları<sup>39</sup> üzerinden değerlendirilmiştir. Özel sektörün farklı alanlarında hizmet gösteren firmaların, hizmetlerin koordinasyonunu ve organizasyonel hiyerarşiyi sağlamak üzere belirledikleri hizmet bölgeleri bulunmaktadır. Bu tür bölgelerin belirlenmesinde talep yaratan nüfus, hizmet yarıçapları ve iş yoğunluklarının dikkate alındığı düşünülmektedir. Fakat ticari kaygılar nedeni ile, bu bölgelerin hizmet alanlarına ulaşılmakta zorluk yaşanmıştır. Buna karşılık, söz konusu şirketlerin bölge merkezleri tespit edilerek haritalandırılmıştır. Böylece özel sektör için merkezilik taşıyan illerin tespit edilmesi ve bu illerin hinterlandları ile çeşitli bölge türlerinin karşılaştırılması olanağı elde edilmiş olmaktadır

38 Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK), Karayolları Genel Müdürlüğü (KGM), TC Devlet Demir Yolları (TCDD), Devlet Su İşleri (DSİ) ve Maden Tetkik Arama (MTA)

39 Bu çalışma için, lojistik ve bankacılık sektörü örnek olarak alınmıştır.

Harita 10 : Özel sektörün bölge merkezleri olarak yoğunlaştığı iller ile İBBS Düzey 2 bölgeleri



(Harita 10). Kamu kurumlarından farklı olarak, özel sektörün merkezlerini ülkenin batısında daha fazla yoğunlaştırdığı anlaşılmaktadır. Özellikle Doğu ve Güney Doğu Anadolu'daki Düzey 2 bölge merkezlerinin, özel sektörün yönelmediği iller olduğu

anlaşılmaktadır. Özel sektörün merkez olarak seçmiş olduğu Eskişehir ve Diyarbakır ise, Düzey 2 bölge merkezi değildir. İzmir ve İstanbul'a komşu bölge merkezlerinin de özel sektör açısından etki alanları göz önüne alınarak seçilmediği görülmektedir.



# Ek-5: İspanya Anayasasında Özerk Toplulukların Yetkileri

## Madde 148. (Özerk Toplulukların Yetkileri)

1. Özerk Topluluklar aşağıdaki konularda yetki üstlenebilir:

- i) Kendi özyönetim kurumlarının teşkilatlanması;
- ii) Kendi bölgeleri içindeki şehir sınırlarında değişiklik ve genel olarak, aktarılmaları için yerel yönetim tarafından mevzuatla yetki verilen yerel Kurumlara ilişkin Devlet Yönetimiyle ilgili fonksiyonlar;
- iii) Şehir ve kırsal kesim planlaması ve konut;
- iv) Kendi bölgesi içinde, Özerk Topluluğun yararına olan bayındırlık işleri;
- v) Güzergâhları münhasıran Özerk Topluluğun bölgesi içinde olan yollar ve demiryolları ve yukarıdaki vasıtalarla veya aynı koşulları yerine getiren teleferikle ulaştırma;
- vi) Gemi sığınakları, yat limanları ve hava alanları ve genelde, ticari faaliyetlerin olmadığı limanlar
- vii) Genel ekonomik planlamaya uygun tarım ve hayvan yetiştiriciliği;
- viii) Ağaçlık alanlar ve ormanlar
- ix) Çevre koruma yönetimi;
- x) Özerk Topluluğun yararına hidrolik projelerin, kanalların ve sulamanın planlanması, inşası ve işletmesi; mineral ve termal sular;
- xi) İç sulardaki balık avı, kabuklu deniz ürünleri sanayi ve su ürünleri, avcılık ve nehir balıkçılığı;
- xii) Yerel fuarlar;
- xiii) Ulusal ekonomik politika tarafından belirlenen hedefler içinde Özerk Toplulukların ekonomik kalkınmasını teşvik;

xiv) El sanatları;

xv) Özerk Toplulukların yararına müzeler, kütüphaneler ve müzik konservatuvarları;

xvi) Özerk Toplulukların ilgi alanına giren anıtlar;

xvii) Kültürü, araştırmanın teşviki ve uygulanabildiğinde Özerk Topluluğun dilinin öğretimi;

xviii) Kendi bölgesinde turizmin tanıtım ve planlaması;

xix) Sporun ve boş zamanların uygun kullanımını teşvik;

xx) Sosyal yardım;

xxi) Sağlık ve hijyen;

xxii) Bina ve tesislerinin bakım ve korunması; bir kuruluş kanununun belirlediği şartlarda yerel kolluk güçleriyle ilgili koordinasyon ve diğer kuvvetler.

2. Beş yıl geçtikten sonra, Özerk Topluluklar, 149'uncu maddede belirtilen çerçevede, Statülerinde değişiklik yaparak, yetkilerini aşamalı olarak arttırabilirler.

# Kaynakça

- Agnew, J.** (1994): The territorial trap: The geographical assumptions of international relations theory, *Review of International Political Economy*, 1:1, 53-80.
- Blatter, J.** (2004). From 'spaces of place' to 'spaces of flows'? Territorial and functional governance in cross-border regions in Europe and North America, *International Journal of Urban and Regional Research*, Volume: 28, Issue:3, pp.530-548.
- Bakanlar Kurulu,** (2002). 2002/4720 sayılı kararname.
- Dinler, Z.** (2001). Bölgesel İktisat, Ekin Yayınları, Bursa
- DPT** (2000). 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyon Raporu
- DPT-KÖYB** (1982). Türkiye'de Yerleşme Merkezlerinin Kademelenmesi, Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, 1806, Ankara.
- Dulupçu, M.A** (2005). Regionalization for Turkey: An Illusion or a Cure?, *European Urban and Regional Planning Studies*, 12(2): 99-115.
- Efe, M. ve Aydın, B.S.** (2009). İdari Sınırlara Dayalı Planlamanın Değiştirilebilirliği ve Havza Temelli İl Sınırları Önerisi, *Ege Coğrafya Dergisi*, 18(1-2) ss. 73-84
- Jayasuriya, K.** (1994). Singapore: The Politics of Regional Definition, *The Pacific Review*, Volume 7, Issue 4, Special Issue: Ideas, Policy Networks and International Policy Coordination in the Asia-Pacific, pp.411-420.
- Jones, M & Paasi, A** (2013). Guest Editorial: Regional World(s): Advancing the Geography of Regions, *Regional Studies*, 47:1, 1-5.
- KÖYB** (1982). Türkiye'de Yerleşme Merkezlerinin Kademelenmesi, Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, 1806, Ankara.
- Özbek, O** (2012). Türkiye'de Normatif Bölgeler ve İl Gelişme Planlaması, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 45, Sayı:3, Eylül 2012, S. 129-154.
- Öztürk, A.** (2009). Homojen ve Fonksiyonel Bölgelerin Tespiti ve Türkiye İçin İstatistikî Bölge Birimleri Önerisi, *DPT Uzmanlık Tezleri*, Ankara.
- Tekeli, İ.** (2008). Türkiye'de Bölgesel Eşitsizlik ve Bölge Planlama Yazıları, *Tarih Vakfı Yurt yayınları*, s.172.
- Uygun, Oktay.** (2012). "Yeni Anayasa'da Yerel ve Bölgesel Yönetim için Öneriler" TESEV Yayınları.
- Van Houtum, H. and Van Naerssen, T.** (2002). Bordering, Ordering, Othering, *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, Vol.93, Nr.2, pp.125-136.
- Yazıcı, Serap. Erdoğan, Mustafa.** (2011). "Türkiye'nin Yeni Anayasasına Doğru" TESEV Yayınları.
- Zimmerbauer, K.** (2013). Unusual Regionalism in Northern Europe: The Barents Region in the Making, *Regional Studies*, 47:1, 89-103.





TESEV

Bankalar Caddesi  
Minerva Han, No:2, Kat: 3  
34420 Karaköy İstanbul  
T +90 212 292 89 03  
F +90 212 292 90 46  
[www.tesev.org.tr](http://www.tesev.org.tr)

ISBN 978-605-5332-59-4