

**BÖLGESEL KALKINMA VE AVRUPA BİRLİĞİ
KARABÜK, VALENCIENNES VE KATOWICE'NİN
KARŞILAŞTIRMALI ANALİZİ**

DERLEYENLER
AYHAN KAYA - FRANÇOIS BAFOIL



İSTANBUL BİLGİ ÜNİVERSİTESİ YAYINLARI

DERLEYENLER AYHAN KAYA - FRANÇOIS BAFOIL
BÖLGESEL KALKINMA VE AVRUPA BİRLİĞİ
KARABÜK, VALENCIENNES VE KATOWICE'NİN KARŞILAŞTIRMALI ANALİZİ

İSTANBUL BİLGİ ÜNİVERSİTESİ YAYINLARI 280
AVRUPA ÇALIŞMALARI 3

ISBN 978-605-399-127-4

1. BASKI İSTANBUL, ARALIK 2009

© BİLGİ İLETİŞİM GRUBU YAYINCILIK MÜZİK YAPIM VE HABER AJANSI LTD. ŞTİ.
YAZIŞMA ADRESİ: İNÖNÜ CADDESİ, No: 28 KUŞTEPE ŞİŞLİ 34387 İSTANBUL
TELEFON: 0212 311 60 00 - 217 28 62 / FAKS: 0212 347 10 11

www.bilgiyay.com

E-POSTA yayin@bilgiyay.com

DAĞITIM dagitim@bilgiyay.com

YAYINA HAZIRLAYAN BELGİN ÇINAR

TASARIM MEHMET ULUSEL

DİZGİ VE UYGULAMA MARATON DİZGİEVİ

DÜZELTİ REMZİ ABBAS

BASKI VE CİLT SENA OFSET AMBALAJ VE MATBAACILIK SAN. TIC. LTD. ŞTİ.

LİTROS YOLU 2. MATBAACILAR SİTESİ B BLOK KAT 6 No: 4 NB 7-9-11 TOPKAPI İSTANBUL
TELEFON: 0212 613 03 21 - 613 38 46 / FAX: 0212 613 38 46

İstanbul Bilgi University Library Cataloging-in-Publication Data
İstanbul Bilgi Üniversitesi Kütüphanesi Kataloglama Bölümü tarafından kataloglanmıştır.

Bölgesel Kalkınma ve Avrupa Birliği: Karabük, Valenciennes ve Katowice'nin
Karşılaştırmalı Analizi / derleyenler Ayhan Kaya, François Bafoil.

p. cm.

Includes bibliographical references and index.

ISBN 978-605-399-127-4 (pbk.)

1. European Union Countries — Regional Disparities. 2. Regional Planning —
European Union Countries. I. Kaya, Ayhan. II. Bafoil, François.

HT395.E85 R44 2009



DERLEYENLER
AYHAN KAYA - FRANÇOIS BAFOIL

**BÖLGESEL KALKINMA VE AVRUPA BİRLİĞİ
KARABÜK, VALENCIENNES VE KATOWICE'NİN
KARŞILAŞTIRMALI ANALİZİ**

İçindekiler

ix Yazarlar

xi Önsöz

- 1 GİRİŞ Karşılaştırmalı Perspektiften Bölgeselleşme Süreçleri, Endüstriyel Yeniden Yapılanma ve Kentsel Yenilenme: Türkiye, Fransa ve Polonya
François Bafoil – Ayhan Kaya
 - 3 Ademi Merkezileşme: Yeni Bir Yönetim Modeli
 - 9 Endüstriyel ve Kentsel Değişimler
 - 11 Kitabın Sunumu

15 BİRİNCİ KISIM Türkiye, Fransa, Polonya ve Avrupa Birliği'nde Bölgeselleşme

- 17 1 Türkiye'de Bölgeselleşme Süreci
Elise Massicard
 - 17 Giriş
 - 18 Siyasi ve Kurumsal Bir Merkezileştirme Yolu
 - 21 Bölgelerin Yukarıdan Aşağıya Yaratılması
 - 24 Hükümsüz Bir İstatistiki Birim mi?
 - 26 Bölgesel Politikalara Bağlı Bir Değişim
 - 30 Bölgesel Kalkınma Yoluyla Bölgeselleşme mi?
 - 32 Sonuç
- 37 2 Fransa'da Bölgeler ve Avrupa Birliği: Değişimle Direnç Arasında
Romain Pasquier
 - 40 Fransa: Bölgeselleşme Sürecinin İki Yüzü
 - 40 Bölge: İşlevsel Bir Alan mı, Yoksa Siyasi Bir Alan mı?
 - 43 Bölgelere Karşı Ademi Merkezileşme
 - 48 Avrupa Birliği: Fransız Bölgelerini Güçlendiriyor mu?
 - 48 Bölgesel Kalkınma Politikalarının Uyumlandırılması
 - 51 Yeni Bir Bölgesel Paradiplomasi Oluşumu
 - 53 Ademi Merkezileşme Sürecindeki Jakoben Devletin Direnişi
 - 57 Sonuç

- 61 3 Polonya’da Bölgeselleşme ve Ademi Merkezileşme: Karşılaştırmalı Perspektiften Bir Avrupalılaşıma Süreci**
François Bafoil
- 64 Miraslar**
 - 65 Komünist Dönem**
 - 66 1989 ve Sonrası. Uluslararası Seviyede Belirsizliklerle Dolu Bir Dönem**
 - 70 Ulusal Tasarımlar: Polonya’daki Durum**
 - 70 Merkezi Devletler**
 - 71 Polonya**
 - 77 Bazı Teorik Sonuçlar: Hukuk Egemenliğinden Avrupalılaşıma Dinamiklerine**
 - 82 Sonuç**
- 85 4 Türkiye’de Sınırşırı İşbirliği: Orta Avrupa’yla Bir Karşılaştırma**
François Bafoil – Burcu Görak Giquel
- 87 AB’nin İdari “Model” Eksikliği ve Sınırşırı İşbirliği Biçimlerinin Çoğulluğu**
 - 88 Bölgeselleşme ve Bölgesel Siyaset**
 - 88 Son Gelişmeler Boyunca Siyasi Koşulluluk**
 - 89 Sınırşırı İşbirliği**
 - 91 Türkiye: Hangi Bölgeselleşme, Hangi Sınırşırı İşbirliği?**
 - 91 Türkiye-Bulgaristan Sınırında Tarihle Yüzleşme Konusunda Yaşanan Güçlükler**
 - 92 Türk-Bulgar İşbirliği: Edirne ve Kırklareli Bölgeleri**
 - 93 Türkiye-Suriye Sınırında Sınırların Kapatılması ve Sınırlı İşbirliği**
 - 95 Sınırşırı İşbirliğinin Sınırları: Siyasetin Önceliği ve Bürokrasinin Ağırlığı**
 - 96 Siyasi Kısıtlamalar**
 - 96 Bürokratik Hantallık**
 - 97 Belediyelerin Zayıf Kurumsal Kapasitesi ve Teşviklerin Eksikliği**
 - 98 Orta Avrupa ile Türkiye Arasında Bir Karşılaştırma: Hangi Avrupalılaşıma?**
 - 98 Siyasi Bir Kaynak Olarak AB**
 - 100 Merkezi ve Yerel Bir İdari Kaynak Olarak AB**

105 İKİNCİ KISIM Vaka Çalışmaları: Katowice, Valenciennes ve Karabük

107 5 Katowice: Yukarı Silezya’da Bir Metropol İcadı mı? Frédéric Durand

- 108 Yukarı Silezya’da Endüstriyel ve Birleşik Kentleşmenin Doğuşu
- 108 Yukarı Silezya’daki Kentleşmenin Kökeni
- 109 Sınırların Yakınlarındaki Kentlerin Gelişimi
- 112 Savaş Yıllarında Kentsel Gelişim, Polonya Silezya’sında Kentleşme
- 116 Komünist Vizyonun Katkısı veya Bölgeleri Bir Araya Getirme Fikri
- 118 Komünizm Sonrası Geçiş: Yukarı Silezya’da Yeni Bir Kentsel Gelişim Yönü
- 118 Kentsel Yenilenmenin Temelindeki Siyasi ve Ekonomik Değişimler
- 119 Mekânın Yeniden Yapılanması
- 121 Silezya Bölgesinin Metropolleşmesi
- 123 Yukarı Silezya’daki Metropol Yapılanması
- 123 Metropol Yapılanmasını Geliştiren Oyuncular
- 124 Bölgesel Uyum Arayışında
- 126 Bu Birleştirici Hareketi Frenleyen Faktörler
- 128 Sonuç

131 6 Valenciennes: Yeniden Sanayileşen Bir Kentin Öyküsü Ayhan Kaya – Senem Aydın Düzgüt

- 133 Fransa’da Bölgesel Yönetim
- 135 Valenciennes: Öğrenen Bir Kent
- 138 Valenciennes’deki Dönüşümün Başlıca Oyuncuları
- 138 Yeni İşletmeler
- 140 Borloo Faktörü
- 141 Avrupa Birliği
- 142 Avrupalılaşıma ve Çok Seviyeli Yönetişim
- 144 Valenciennes’deki Çok Seviyeli Yönetişime İlişkin Dersler
- 147 Sonuç: Bir “Yeni Bölgeselleşme” Modeline Doğru

- 151** 7 Karabük: Yeniden Yapılanma Sürecindeki Şirket Şehri:
Hangi Toplu Hareket Türü?
François Bafail – Aysu Acar
- 154** Bir Şirket Kentinin Tarihi: Devlet Mülkiyetindeki
Bir Şirketten Özelleşmeye Giderken Yaşanan Sorunlar
- 154** Karabük’ün Seçilmesi
- 156** Çeşitli Endüstriyel ve Toplumsal Krizler
- 158** Özelleştirme Modeli
- 162** Hangi Toplu Hareket Türü?
- 164** Siyasi Arena. Vali ve Belediye Başkanı:
Daha Fazla İşbirliği
- 164** Vali
- 166** Belediye Başkanı
- 168** İşgücü Sektörü: Sanayi Odası, Eğitim Merkezi ve
İş ve İşçi Bulma Kurumu
- 168** Sanayi ve Ticaret Odası’nın Politikaları
- 169** Mesleki Eğitim Merkezi
- 170** Sosyal Politikalar: İstihdam ve Eğitim
- 171** Hangi Toplu Hareket Türü?
- 173** Sonuç

YAZARLAR

AYSU ACAR

Avrupa Siyasi ve İdari Çalışmalar Yüksek Lisans Öğrencisi,
Bruge Avrupa Koleji

FRANÇOIS BAFOIL

Üst Düzey Araştırma Direktörü, CNRS-CERI/Siyaset Bilimi,
CERI (Centre d'étude et de Recherche Internationales)

FRÉDÉRIC DURAND

Coğrafya Doktoru, Strasbourg I Üniversitesi ve Paris X Üniversitesi-
Nanterre

SENEM AYDIN DÜZGİT

Uluslararası İlişkiler Bölümü Öğretim Üyesi, İstanbul Bilgi Üniversitesi

BURCU GÖRAK GIQUEL

Doktor Adayı, Sciences Po-Paris

AYHAN KAYA

Siyaset Bilimi Profesörü, İstanbul Bilgi Üniversitesi,
Uluslararası İlişkiler Bölümü

ELISA MASSICARD

Araştırma Görevlisi CNRS/EHESS

ROMAIN PASQUIER

Üst Düzey Araştırmacı, CNRS - Rennes

Önsöz

Bu kitap, Valenciennes (Fransa), Katowice (Polonya) ve Karabük'te (Türkiye) bir araştırma ekibi tarafından yürütülen karşılaştırmalı alan araştırmalarından doğmuştur. Araştırma ekibi, François Bafoil, Ayhan Kaya, Frédéric Durand, Senem Aydın Düzgit ve Aysu Acar'dan oluşmaktadır. Karşılaştırmalı araştırmalar daha sonra AB'nin yanı sıra, ilgili ülkelerde bölgeselleşme üzerine çalışmış diğer bazı bilim adamlarının çalışmalarıyla da desteklenmiştir. Bu bilim adamları, Romain Pasquier, Elise Massicard ve Burcu Görak'tır. Araştırma, İstanbul Bilgi Üniversitesi, Sciences Po-Paris ve Institut Français d'Etudes Anatoliennes (IFEA) tarafından yürütülen büyük ölçekli bir proje çerçevesinde, Avrupa Birliği tarafından sağlanan fon desteğiyle yapılmıştır. Proje, INTERACT: Türkiye ile Fransa Arasındaki Sivil Toplum Diyalogunu Güçlendirme adını taşımaktadır.

Bu kitap, Avrupa Komisyonu'nun, Katılım Öncesi Yardım Aracı (IPA) paketinin parçası olan "Avrupa Birliği ve Türkiye Arasında Sivil Toplum Diyalogunu Güçlendirme" (CSD - I) projesi kapsamında gerçekleştirilmiştir. Kitabın editörleri ve proje ekibi, proje süresince verdikleri destekler için Avrupa Komisyonu, Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, Merkezi Finans ve İhale Birimi, Avrupa Komisyonu Türkiye Delegasyonu ve Sivil Toplum Diyalogu Teknik Destek Ekibi'ne teşekkürlerini sunar.

Kitabın editörleri olarak, öncelikle üç şehirde yapılan alan çalışmalarına katkıda bulunan meslektaşlarımıza teşekkürlerimizi sunmak istiyoruz: Senem Aydın Düzgit, Frédéric Durand ve Aysu Acar. Ayrıca, 2009'un Haziran

ayında Sciences Po-Paris'te düzenlenen atölye çalışmasında, yorumlarımı ve çalışmalarımı bizimle paylaşan diğer meslektaşlarımızın desteğinden de büyük ölçüde faydalandık. Romain Pasquier ve Elise Massicard'a özellikle teşekkürlerimizi sunarız. Burcu Görak'a 4. Bölüm'e sağladığı katkılardan ötürü teşekkür ederiz.

Tüm kitabın düzenlenmesinde paha biçilmez bir destek sağlayan Yaprak Gürsoy, İnan Ruma ve Ayşe Tecmen'e teşekkürü bir borç biliyoruz. Valenciennes'te bizden esirgemediği desteği için Nur Yasemin Ural'a teşekkürlerimizi sunuyoruz. Özge Onursal, Suna Gökçe ve Refika Saldere, yardımlarına ne zaman ihtiyaç duyduysak yanımızda oldular. Çok teşekkür ederiz. Elbette bu çalışmanın tamamını mümkün kılanlar, özel bir teşekkürü hak ediyor: Gülperi Vural ve Kerem Çiftçioğlu. Vural ve Çiftçioğlu, bize sadece araştırmanın lojistiğinde yardım etmekle kalmayıp, araştırma süresince son derece değerli fikirleri ve desteklerini de bizden esirgemediler. Sürekli desteği ve çalışmalarımıza duyduğu inanç için İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları'na da teşekkürlerimizi sunuyoruz. Ve son olarak, Valenciennes, Karabük ve Katowice'de yaklaşımlarını bizimle cömertçe paylaşan tüm değerli uzmanlara, meslektaşlarımıza ve profesyonellere teşekkürü bir borç biliyoruz.

AYHAN KAYA – FRANÇOIS BAFOIL

İstanbul - Paris, Ekim 2009

**Karşılaştırmalı Perspektiften
Bölgeselleşme Süreçleri,
Endüstriyel Yeniden Yapılanma ve
Kentsel Yenilenme:
Türkiye, Fransa ve Polonya
FRANÇOIS BAFOIL – AYHAN KAYA**

Bu kitap, bir kurucu üye devlet (Fransa), bir yeni üye devlet (Polonya) ve müzakere sürecindeki bir aday ülke (Türkiye) olmak üzere, seçilen üç bölgeyi ele alarak, AB bağlamında farklı bölgesel kalkınma biçimlerini analiz etmeyi amaçlayan disiplinler arası ve karşılaştırmalı bir araştırma projesinin ürünüdür. Araştırma, İstanbul Bilgi Üniversitesi, Sciences Po-Paris ve Institut Français d'Etudes Anatoliennes (IFEA) tarafından yürütülen büyük ölçekli bir proje çerçevesinde, Avrupa Birliği tarafından sağlanan fon desteğiyle yapılmıştır. Proje, INTERACT: Türkiye ile Fransa Arasındaki Sivil Toplum Diyaloğunu Güçlendirme adını taşımaktadır. Proje, iki ülke arasında düzenlenen akademik değişim programı, öğrenci değişim programı, doktora sonrası akademisyen değişim programı ve STK temsilcileri değişim programı gibi çeşitli katmanlardan ve Fransa, Türkiye ve Polonya'da seçilen benzer özelliklere sahip üç kentte yapılan ayrı bir alan araştırmasından oluşmaktadır. Seçilen bölgelerdeki kentler arasında, Fransa'nın Nord/Pas de Calais bölgesindeki Valenciennes, Polonya'nın Silezya bölgesindeki Katowice ve Türkiye'nin Karadeniz bölgesindeki Karabük bulunmaktadır. Bu kentlerin ortak özelliği, kömür madenlerine sahip olmaları sebebiyle eski birer sanayi kenti olmaları ve sanayisizleşmeyle birlikte yüksek oranda işsizlikle yüz yüze kalma özelliği taşımalarıdır. AB içindeki ve AB yolundaki bölgesel yönetimleri konu alan ortak araştırma, kurumlara ve AB yapısal fonlarının bölgesel/yerel seviyede kullanımına yönelik idari altyapı ve farklı idareler ve kamusal, özel ve sivil oyuncularla kurulan ortaklıklar arasındaki farklı alışveriş tipleri yoluyla bölgesel/

yerel stratejilerin uygulanması gibi bölgesel kalkınma araçlarına odaklanmıştır. Ortak araştırma ayrıca bölgesel kalkınma araçları ile bunların kullanım metodolojisi üzerinde de yoğunlaşmaktadır. Dolayısıyla araştırmanın konu başlıkları, çok seviyeli yönetim (yatay ve dikey alışverişler), ortaklık biçimleri (sivil toplumun rolü dahil) ve AB yapısal programlarının (ERDF ve ESF) uygulanma yöntemlerini içermektedir. Ortak araştırma projesi, BİLGİ ve Sciences Po-Paris liderliğinde, 9 aylık bir süre zarfında tamamlanmıştır. BİLGİ (Prof. Ayhan Kaya) ve Sciences Po (Prof. François Bafail) kurumlarında görev yapan iki ekip lideri, araştırma tasarımı, son araştırma raporunun yazılması ve Valenciennes'te Dr. Senem Aydın Düzgüt (BİLGİ) ve Katowice'de Dr. Frédéric Durand (Sciences Po) olmak üzere diğer iki meslektaşlarının, ayrıca yine Valenciennes ve Karabük'te araştırma görevlisi Aysu Acar'ın yardımıyla yürütülen alan çalışmasının (seçilen her kentte bir ay süreyle) gerçekleştirilmesi sorumluluklarını üstlenmişlerdir. Araştırma, hem AB ile Türkiye arasında işbirliğiyle yürütülen akademik faaliyetler aracılığıyla akademik bilgilerin kolaylaştırılmasını, hem de AB şemsiyesi altında bulunup da ekonomik olarak yoksun kalan toplumların sosyal ve ekonomik açıdan kalkınmasını desteklemek için gereken çözümlerin ve karşılaşılan zorlukların ortaklığını göstermesi, böylelikle AB içinde ve Fransa'yla Türkiye arasında ortak bir toplumlar arası anlayış yaratma amacıyla daha geniş bir zemin hazırlaması açısından, INTERACT Projesi'nin amaçlarıyla yakından ilgilidir.

Bu çalışma, bazı Avrupa devletlerinin, zorluklarla ve krizlerle yüz yüze kalan sanayi ve bölgesel alanlarda hakim olan sosyal ve politik karmaşıklığı idare etme kapasitesini vurgulamayı amaçlamaktadır. Burada sözü edilen karmaşıklık, genellikle “şirket şehirleri” olarak adlandırılan ve endüstriyel profillerinin yanı sıra, kentsel alanın sosyal ve ekonomik özelliklerini de yeniden şekillendirmeye zorlanan bazı kentleri ifade etmektedir. Sosyal ve politik oyuncular, böyle bir dönüşümün altından nasıl kalkarlar? Dönüşüm, uzun bir süre içinde bir kentin vatandaşlarının ve yerel kurumlarının hayatını şekillendirmiş olan merkezi ve bölgesel kuralların değişmesiyle mümkün kılınır. Bu süreçte, merkezi devletler, politikalarını güç dengesini çevresindekilerle paylaşarak şekillendirme eğilimindedirler. Bu süreç boyunca, ortaya özel veya bölgesel yeni oyuncular çıkar. Bu nedenle, endüstriyel değişim, bölgeselleşmeyle yakın bir ilişki içindedir. Her iki dinamik de, endüstriyel ve bölgesel profilleri derinden etkileyen globalleşme sürecinin içinde yer alır. Gerçekten de, daha düşük işlem masraflarına dayanan daha kapsamlı alışverişlerin iddia edilmesiyle, otuz yıldan uzun bir süredir hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerde güçlü bir

globalleşme dinamiği söz konusudur. Bu sebeple globalleşme, ne bölgesel ne de endüstriyel seviyede ademi merkezileşmeden ayrı düşünülemez. Globalleşme, kendilerini global güçlülere yanıt verecek şekilde yeniden yapılandıran bölgelerde gerçekleşmektedir. Endüstriyel seviyede, gittikçe artan alışveriş hacmi, yükselen bir hıza, küçük birimlere ve rekabet edebilen ürünlere dayanmaktayken, bölgesel seviyedeki global güçlülere sadece yerel seviyeler yeterli şekilde yanıt verebilmektedir. Fakat tek değişken globalleşme değildir. Böyle bir dinamikte, AB birçok sebeple önemli bir rol oynamaktadır: Bu sebepleri şöyle sıralayabiliriz: AB, güçlü düzenlemeleri destekler; AB, sanayisizleşme ve bölgeselleşme konusunda uzun vadeli ve uygulanabilir bazı çözümler denemiştir; AB, daha az gelişmiş bölgelerde karşılaşılan sorunların çözülmesi için fon ve araç sağlamaktadır; ve son olarak, AB, bu oyunda yer alan farklı oyuncular arasında güçlü bir işbirliği modelini desteklemektedir.

İlerleyen bölümlerde, ademi merkezileşme sürecinin endüstriyel ya da bölgesel oyuncular aracılığıyla benimsediği farklı biçimleri vurgulayarak, globalleşmenin ve AB'nin rollerini tanımlamayı amaçlıyoruz. Bu nedenle, böyle bir süreçte ele alacağımız konulardan birisi de, bu dönüşümle ilgili olan farklı oyuncular arasındaki çatışma ve müzakere biçimlerini tanımlamak olacak. Birçok insan her türlü değişimden korktuğu için, çatışmalar ve gerilimler had safhadadır. Değişimin temsilleri, genellikle olumsuz bir şekilde belirir. Tehdit altında olma ve korku hisleri ağır basar. Bu belirsizliklerden istikrarsızlık ve şiddet doğabilir. İşte bu yüzden, yeni kuralların etkililiği konusu, kesin bir önem taşımaktadır. Bu çalışma, AB'nin ve devletlerin rolünü sorgulayarak, Türkiye, Polonya ve Fransa arasında karşılaştırdığımız en önemli konulardan biri olan yönetim sorununu ortaya koymaktadır.

ADEMİ MERKEZİLEŞME: YENİ BİR YÖNETİM MODELİ

Ademi merkezileşme süreci, merkezi yönetimin gittikçe daha karmaşık bir hal alan kamusal olaylarla yeterli şekilde başa çıkamadığının ipucu olarak görülebilir. Bu süreç, yönetim alanındaki sayısı gün geçtikçe artan insanların yönetilemediğini ve özel çevrelerle işbirliği kurma gerekliliğini yansıtır. Uzun bir süredir merkezi devletlerin bir karakteristiği haline gelen baş aşağı dinamiklerin karşısında, artık yerel oyunculara ve yerel girişimlere değer veren, çok daha “aşağıdan yukarıya” bir yaklaşım duruyor. Böylesi bir süreçte, AB genellikle itici bir kuvvet olmuştur. AB öncelikle, bağlı olma prensibini, en büyük politikalarından biri olarak tanımlamıştır. AB, bu prensibin altını çizerek, her seviyenin diğer seviyeler haricinde kendi amacına ulaşma sorumlulu-

ğunda ısrar etmiş, aynı zamanda her seviyenin birbiriyle işbirliği kurması gerektiğini vurgulamıştır. Bağlılık prensibi, bu sebeple, katılımcılık prensibine güçlü bir şekilde bağlıdır. Her ikisi de yönetimi tanımlamaktadır. Yönetim, birbiriyle yakından ilişkili iki oyuncu ağını ifade eder: AB’yi, merkezi devleti, bölgeyi, departmanı ve komünleri içine alan dikey ağ ve kamusal, özel ve kamusal olmayan oyuncuları içine alan yatay ağ. Dolayısıyla etkinlik, bütün bu oyuncular arasındaki güçlü işbirliğinin bir sonucudur. Netice itibariyle, OECD modeline dayalı yeni bölgesel kalkınma yaklaşımı, yerel bilgileri elinin altında bulunduran yerel oyunculara güçlü bir yer bırakan, yeni bir “mekâna bağlı bölgesel yaklaşım” ortaya koymaktadır. Bu sebeple, ademi merkezileşme, kendi meşruluğunu bölgesel birliği garanti altına alma ve sosyal, ekonomik ve siyasi karmaşıklığı tek başına idare etme kapasitesine dayandıran devletler için büyük bir sorundur.

Vaka çalışmalarımız, büyük ölçüde merkezileştirilmiş devletleri konu almaktadır. Üstelik Türkiye, Polonya ve Fransa ulusal egemenliklerini merkezîyet temelinde oluşturmuşlardır. Avrupa’daki tüm ulusal egemen devletler, yüzyıllar boyunca, ulusal bölgesel birliği tehdit eden merkezî kuvvetler olarak görülmüş bölgeler veya alanlara karşı koyarak kurulmuştur. Tocqueville’in *L’Ancien Régime et la Révolution* adlı eserinde yazdığı gibi, Fransız Devrimi, birliğini bölgesel hakimiyetlerin yıkılması üzerine kuran antik rejimin tahsis ettiği merkezleşmenin temel özelliklerine ulaşmayı başarmış ve bu özellikleri mükemmelleştirmiştir. Devrim sayesinde, merkezleşme bir moment kazanmış ve bölgeler arası karşıtlıklar son bulmuştur. Türkiye’deki Cumhuriyetçiliğin de genellikle merkezleşme ile birlikte anılması sebebiyle, bu ülke de önemli bir vaka çalışmasıdır. Gerçekten de, devletin merkezîliği, doğrudan potansiyel bir “irredantizme” sahip olduğu düşünülen, tarihi ve kültürel olarak tanımlanmış bölgelere karşı oluşturulmuştur. Bölgeselleşme, genellikle ulusun ve devletin bölünebilirliğine indirgenmiştir. Son olarak Polonya’da başka sebeplerle aynı amaca ulaşmıştır. 1795’ten beri, Polonya devleti Prusya/Almanya, Rusya ve Avusturya gibi komşu devletlerin yıkımına maruz kalmıştır. Birinci ve İkinci Dünya Savaşları’ndan sonra oluşturulan devlet merkezîyetçiliği, “Polonyalı” olmanın tanımlayıcı unsuru olarak dayatılmıştır. Bu üç durumda da, ulusal kimlik devletin merkezîliğini temel almaktadır ve özel bölgesel özelliklere karşı şekillendirilmiştir.

Böyle bir bağlamda, bu ademi merkezleşme dinamiğinin nasıl düşünülebildiğini ve uygulanabildiğini anlamak gerçekten zordur. Bu durum, AB’nin bölgeselleşme üzerinde ne ölçüde önemli bir oyuncu olduğu sorusunu doğurur.

Bölgeselleşme konusuna ilişkin sorunları ele alan yazarlar, bu bölgeselleşme politikasının “Avrupalılaştırma” kavramına önem kazandırdığını açıkça ortaya koymuşlardır. Yazarlar, haklı bir şekilde, merkezi seviyenin ve bölgesel seviyenin tüm aktörlerine karşı duran çeşitli çatışmalarda ısrar etmişlerdir. AB Komisyonu gibi yüksek mertebelerin dayatmasından uzak olan bölgeselleşme, tüm ulusal ve tarihi yürüngelerde, geniş ölçüde vücuda gelmiştir. Merkezi oyuncular, bölgesel eşdeğerleriyle uzlaşarak, güçlerini paylaşmaya zorlamıştır. Birçok oyuncu ve kurum, işte bu sebeple, merkezi seviyedeki güçlerini ve nüfuzlarını kaybetme korkusuyla, ademi merkezileşme sürecine karşı durmuşlardır. Ve hatta, kaybetmekten korktukları her şeyi kaybetmişlerdir. Çatışmalar ve uzlaşmalar, güç paylaşımı ve meşruiyet oluşturma gibi zorlu bir sürecin anlaşılması için en temel kavramlar olmuştur. Bu süreçte, AB Komisyonu, siyasi kapasitelerini paylaşmaya yanaşmayıp, merkezi politikaları destekleme eğilimi gösteren merkezi devletlere karşı, bölgelerin yanında olmuştur. Bölgeler, bu yeni oyundan bölgesel stratejileri için para sağlamanın yanı sıra, geleneksel kaynaklarını yeniden değerlendirerek de faydalanacaklarını anlamışlardır.

Çalışmalarımızdaki bölgelerin son haritasını ve tüm Avrupa genelindeki görünümü düşündüğümüzde, bütün Avrupa ülkeleri için genelleme yapamayız. Aksine, karşılaştırdıklarımız arasında devasa farklar mevcuttur. Bazı bölgelerin bir milyondan az yaşayarı varken, bazı bölgelerde birkaç milyon, bazılarında da 10 milyondan fazla kişinin bulunmasına dayanan niceliksel perspektifin yanı sıra, söz konusu bölgeler arasında uygulanan kurallar da müthiş bir fark yaratmaktadır. Doğu Avrupa’da, ülkelerin çoğu tam bir ademi merkezileşme sağlamamıştır. Avrupa’nın bu bölümünde, belirli bölgelerde yoğunlaşarak, ulusal birliğe yönelik bir tehdit arz edecek şekilde yaşayan azınlıklar olduğu için, merkezi devletler buralara güçlerinin bir bölümünü delege etmeyi reddetmişlerdir. Baltık Devletlerinde, Rus azınlık da her türlü ademi merkezileşme sürecinin engellenmesi için bölgesel olarak önemli bir gerekçeyi temsil etmektedir. Aynısı, Transilvanya’da yerleşmiş geniş ve ekonomik açıdan güçlü bir Macar azınlıkla karşı karşıya olan Romanya için de geçerlidir. Türk azınlığın nüfusun % 10’unu oluşturduğu Bulgaristan’da da durum farklı değildir. Sadece Polonya, Macaristan, Slovakya ve Çek Cumhuriyeti gerçek bir ademi merkezileşme süreci izleyerek, yeni bir güç dengesi şekillendirmiştir. Bu vaka çalışmalarının aksine, diğer devletler idari bir çözüm olan NUTS (İstatistikî Bölge Birimleri) modelini benimsemiştir. Fakat şunu da eklemeliyiz ki, AB böyle bir modeli kabul ederken, bölgesel kurumların oluşturulacağını ve doğru merkez dışı davranışların ortaya çıkacağını ummaktaydı.

Azınlık milliyetçiliğini evrensel bir fenomen olarak tanımlayan Will Kymlicka ve Magda Opalski (2002), azınlık iddialarının hem Doğu hem de Batı Avrupa'da devlet tarafından yanıtlanma biçimleri arasındaki farkı ortaya koymaktadırlar. Kymlicka ve Opalski, ulusal azınlıkların Batı'da öncelikle *adalet* bakımından değerlendirildiğini, Doğu ve Orta Avrupa'daysa, *güvenlik* açısından ele alındığını öne sürmektedirler. Batı'nın amacı, hem çoğunluk hem de azınlık için aşağı yukarı adil olan bir uyum yakalamakken, Doğu'daki amaç, azınlıkların devletin varlığını veya toprak bütünlüğünü tehdit edemesini sağlamaktır. Buna bağlı olarak, birçok Batı Avrupa devleti, adaletin azınlıklar için bir özerk yönetim biçimi gerektirdiğini kabul etmekte, öte yandan Doğu ve Orta Avrupa devletleri azınlıklara özerk yönetim vermenin devlete yönelik bir tehdit oluşturduğuna inanmaktadır. Diğer bir deyişle, Batı Avrupa devletleri etnik azınlıkların ortaya koyduğu talepleri, bir *adalet* meselesi, yani azınlıkların da faydalanması gereken meşru bir hak olarak ele almaktadır. Gelgelelim Doğu ve Orta Avrupa devletleri, etnik azınlıkların dile getirdikleri talepleri, devlet güvenliğine yönelik birer tehdit olarak yorumlamaktadırlar. Doğu Avrupa'da azınlık milliyetçiliğine böyle muamele edilmesinin başlıca sebebi, azınlıkların komşu ülkelerle işbirliği içinde olduğu inancıdır (ör., Bosna'daki Sırp'ların Sırbistan'la ya da Kosovalı Arnavutların Arnavutluk'la işbirliği içinde olduğuna inanılmaktadır).

Adalet ve eşitlik diskuruna dayanan Batı modelinin özelliği, modelin en önemli azınlık taleplerini idare etme konusunda genellikle yeterli olmasıdır; azınlık iddiaları, üç kat halinde ortaya konmuştur: bölgesel özerklik, dil talepleri ve kurumsal bütünlük (ör., kendi üniversitelerini kurma ve devam ettirme). 20. yüzyılın başında, bağlı ulusal gruplar için bölgesel özerklik ve resmi dil statüsü kombinasyonunu sadece İsviçre ve Kanada benimsemiştir. Ancak o günden bu yana, geniş bağlı milliyetçi hareketlere tanık olan hemen hemen tüm Batılı demokrasiler aynı yöne doğru ilerlemiştir. Bu listede Birinci Dünya Savaşı'ndan sonra Finlandiya'da İsveççe konuşan Aland Adaları'nın özerkliği benimsemesini; İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra İtalya'daki Güney Tyrol'e ve ABD'deki Puerto Rico'ya özerklik verilmesini; 1970'lerde İspanya'da Katalonya ve Bask ülkesine; 1980'lerde Belçika'daki Flandra'ya; ve son olarak 1990'larda İskoçya ve Galler'e federal özerklik tanınmasını sayabiliriz. Bu değişimler, Batı demokrasilerinin öyle ya da böyle çok uluslu federallikler haline gelmesiyle tutarlılık gösterir. Batı demokrasilerinin başarısı, sadece azınlık gruplarına bölgesel özerklik hakkı vermelerinde değil, aynı zamanda çift dillilik ve üniversiteler yoluyla kendi kültürlerini yaşama hakkını

tanımlarında yatmaktadır. Sonuç olarak, Batı demokrasilerini daha makul ve başarılı kılan nokta, eşik sistemini ortadan kaldırıp, tüm ulusal azınlık gruplarının siyasi çizgiler boyunca seferber olmasına izin vererek, azınlıkların politikaya etkili bir şekilde iştirak etmelerine hak tanımlarınıdır.

Türkiye gibi Doğu ve Orta Avrupa ülkeleriye, azınlıkların taleplerinde oldukça farklı bir şekilde yanıt vermektedir. Makedonya’da azınlığın özel üniversite talebi, devletin varlığına yönelik bir tehdit olarak görülmüştür. Sözelimi, Doğu Avrupa’da toplu haklar fikrine yönelik itiraz, bu hakların bir ayrılmaya temel oluşturabileceği veya ulusal güvenliği tehdit edebileceğini savunmaktadır. Azınlık dilinde yüksek öğretim, toplu haklar veya resmi dil durumu gibi herhangi bir bölgesel özerklik talebi, Doğu’da güvenlik diskurunu tetiklemektedir. Batı’daysa tam aksine, toplu haklara ilişkin kaygılar, bireysel hakların önüne geçecek şekilde kullanılması yönündedir. Batı’da, toplu hak veya azınlık milliyetçiliği arayışları, sadece Kuzey İrlanda veya Bask ülkesinde olduğu gibi terörist eylemler içermesi halinde güvenlikle ilgili bir mesele haline gelmektedir. Azınlık milliyetçiliği, açıkça ayrılıkçılığı hedeflese bile, barışçı ve demokratik bir çerçevede kaldıkça, güvenlikle ilgili bir sorun oluşturmamaktadır.

Kymlicka ve Opalski, Batı demokrasisini, Doğu ve Orta Avrupa devletleri için bir model olarak önerirken, ayrılıkçılığı hedefleyen azınlık milliyetçiliği diskurunun son zamanlarda renk değiştirdiğini göz önünde bulundurmışlardır. Avrupa Birliği, 1975 yılında Komisyon’a sunularak, üye devletleri kendi bayrağı, milli marşı, mitleri, anıları, bölgeleriyle ve AB vatandaşlarına verilen hak ve görevlerle birlikte birleşik bir politik kimlik oluşturmaya çağıran Tindemans Raporu’ndan sonra, açık bir şekilde çok daha güçlü bir siyasi birlik sergilemektedir. Dolayısıyla, Kymlicka ve Opalski, Batı’nın adalet diskurunun Doğu’nun güvenlik diskurunun yerini almasını önerirken, güçlü bir Avrupa Birliği vizyonunun Doğu ve Orta Avrupa ülkeleri ve Türkiye’deki ulusal azınlıkların, ayrılıkçı veya irredandist taleplerle devlete meydan okumamaya teşvik edebileceğini varsaymaktadır. Bunun karşılığında, devletlerden güvenlik diskurundan vazgeçmeleri beklenebilir. Buradaki bütün tartışma, “farklılık içinde birlik” diskurunun yükselişiyle uyumaktadır.

Kymlicka ve Opalski’nin Doğu ve Orta Avrupa’dan çıkardığı dersler, Türkiye’yle de ilişkilendirilebilir. Türkiye’nin kültürel, etnik ve ulusal çeşitlilikleri idare etme eğilimi bakımından Doğu ve Orta Avrupa devletleriyle birçok benzerlik taşıdığı öne sürmek hiç de yanlış olmayacaktır. Türkiye, etnik ve ulusal azınlıkların yönelttiği talepleri birer güvenlik meselesi haline getirmeye

yönelik güçlü bir eğilim sergilediği, bunun yanında ulusal güvenlik diskuruna büyük yatırımlar yaptığı için, bu ülkelere çok benzemektedir. Türkiye, gerçekten de Kürt sorunu, Kıbrıs sorunu, İslâmcı uyanışçılık, azınlık kültürleri ve AB üyeliği gibi birçok konunun birer güvenlik sorunu haline getirildiği uzun bir geçmişe sahiptir. Bütün bu sorunlar, askeri ve siyasi çevrelerde bazı gruplar tarafından ulusal güvenliğe ve ulusal birliğe yöneltilen tehdit okları olarak görülmüştür. Bu düşünceye paralel olarak, Elise Massicard 1. Bölüm’de Osmanlı İmparatorluğu’ndan modern Türkiye’ye geçiş döneminin, ayrıntılarıyla incelenmesi gereken anahtar dönem olduğunu öne sürmektedir. 1920’de, 19. yüzyıl boyunca ve 20. yüzyılın başlarında bölgesel bütünlük ve egemenliğin yitimi açısından travmatik bir çağ yaşayan Osmanlı İmparatorluğu’nun küllerinden yeni bir rejim doğmuştur. Böyle bir bağlamda, bölgeler, devlet tarafından potansiyel olarak tehlikelerle dolu bir şekilde algılanmıştır. Bu durum, ülkede ademi merkezleşmenin olmadığı anlamına mı gelir? Hayır; özerk bölge politikaları oluşturacak ve uygulayacak kurumların yokluğunu göz önünde bulundurduğumuzda, ademi merkezleşme gerçekten yoktur. Vergi intikali bulunmamaktadır. Özerk yönetimli gerçek karar alma süreçleri izlenmemektedir. Yönetici, yöneticilik oyununda baş rol oynamaktadır. Bölgesel seviyede alınan tüm kararlar, merkezi devlet tarafından atanan kişi tarafından alınmalı ve imzalanmalıdır. Ancak NUTS modelinin benimsendiğini ve AB’nin bölgesel kurumların da bu dinamiği izleyeceğini umduğunu göz önünde bulundurduğumuzda, yanıt evettir ve Türkiye’de ademi merkezleşme vardır. Ayrıca François Bafuil ve Burcu Görak’ın 4. Bölüm’de ele aldıkları üzere, bazı yerel inisiyatifler alınmaktadır: birtakım belediye ağları mevcuttur ve Batı sınırında, Sınırşırı işbirliği modelleri, daha fazla gelişme için bir umut ışığı niteliğindedir.

Ve Fransa, yani “yüksek merkezleşme” modeliyle çok kısa bir süre içinde güçlü bir ademi merkezleşme dinamiği yakalamayı başaran şaşırtıcı bir vaka çalışması... Mitterrand’ın ilk başkanlık yıllarında başlatılan ademi merkezleşme kanunları, 1980’lerde birçok kez geliştirilerek, gün geçtikçe bölgelere daha fazla güç ve siyasi ağırlık sağlamıştır. Merkezi idare, artık güçlü bir bölgesel idareyle dengelenmekte, dinmek bilmeyen “contrat de plan Etat / bölge” çatışmaları, Fransız politikasının derin dönüşümüne tanıklık etmektedir. “Contrats de plan” temelinde gelişen yeni güç dengesi formu, 2000 yılından itibaren, bazı yeni Avrupa Birliği üye devletleri tarafından kendi bölgelerindeki yeni ilişkiyi tanımlama amacıyla kullanılmıştır. Romain Pasquier 2. Bölüm’de AB kurallarını tarihi deneyimlere uyarlama sürecini açıklamak için, “tarihi mizaçlar” kavramını kullanarak, Fransız modelinin kendini dö-

nüştürme kapasitesinde ısrar etmektedir. Bu kapasiteleri çevresindekilere de sağlayarak ve merkezle bölgeler arasındaki ilişkiyi yeniden tanımlayarak, politikayı yeniden şekillendirmeyi başarmıştır.

ENDÜSTRİYEL VE KENTSEL DEĞİŞİMLER

Sözünü ettiğimiz karmaşıklık, bölgesel ve endüstriyel değişimi ifade etmektedir. Bu iki kavram, birbirine kuvvetle bağlıdır. Peki neden? Öncelikle, iki yüzyıl önce ve hatta geçtiğimiz yüzyıl içinde ortaya çıkan oldukça endüstriyelleşmiş bölgeler, bugün globalleşme sürecinin de açıkça ortaya koyduğu ilgisiz endüstriyel profilleri sebebiyle birçok güçlkle karşı karşıyadır. İkincisi, bölgeler bu endüstriyel krizlerden yoğun bir şekilde etkilenmektedir. Bunlar, eskinin yoksul bölgelerinde mono endüstriyel yapılar olarak sıklıkla kurulmuş bölgelerdir. Çevredeki alanlardan kentsel alanlara gerçekleşen kitle göçleri de bu bölgelerin gelişmesine eşlik etmiştir. Mevcut kriz, bu sebeple sadece 10.000'den fazla kişiyi istihdam eden ve muazzam bir tedarikçi ağını organize eden bu fabrikaları değil, bu fabrikalara bel bağlayan tüm bölgeyi etkilemektedir. Ayrıca bu büyük endüstriyel şirketler, merkezi sanayi yatırımından da büyük ölçüde faydalanmışlardır. Fabrikanın etrafında ortaya çıkan kentler, ayrıcalık kazanmıştır. İskân, spor-eglençe alanları, tıp, öğrenim ve eğitim merkezleri, daha yüksek ücretler, vs. gibi avantajlardan faydalanmışlardır. Üç vakamızın ortak noktası olan temel sorunlar, bölgesel kurumların endüstriyel krizle olumlu bir şekilde yüzleşme kapasitesini akıllara getirmektedir. Ne tür bir ortaklık uygulayabilirler? Burada sözü edilen yönetim, sadece yerel kentsel / bölgesel ortaklardan ibaret değildir ve merkezi yönetimi de ifade etmektedir. Böyle bir oyunda, yerel seviyeyi kim temsil edebilir? Merkezi devlet mi, yoksa AB mi?

İlginç olan, birçok ortak özellik barındıran vaka çalışmalarımızın karşılaştırılmasıdır. Öncelikle, üçü de dünya talebinin değişerek, daha çeşitli ve daha iyi ürünlere yönelik bir talebin oluştuğu 1970'lerin sonundan itibaren endüstriyel krizlerden yoğun bir şekilde etkilenmektedir. Katowice gerçek güçlüklerle (pazarın güçlükleriyle) on yıl sonra karşılaşmış olsa da, üç kent de tüm çalışanları, özellikle de gençliği ilgilendiren derin bir işsizlik sorunuyla yüz yüze kalmıştır. Endüstriyel krizden en ağır şekilde etkilenenler, eski sosyal avantajların yok olmasına ve kızgınlığın da buna paralel olarak artmasına sahne olan kentler, yani şirket şehirleri olmaktadır. Merkezi yetkililer tarafından terk edilmiş olma hissi, bölge insanları ve siyasi elitler tarafından büyük ölçüde paylaşılmaktadır. Ampirik araştırmamız boyunca karşılaştığımız tüm ortaklar, güçlü bir yerel kaynağı temsil eden güçlü bir profesyonel etos-

tan söz etmiştir. Gerçekten de, iyileşme dinamikleri, temelde nitelikli kişilerde vücut bulan bu etosun yeniden değer kazanmasına dayanmaktadır. Ekonomik ve sosyal iyileşmenin başarısı, üç ana boyuta işaret eder gibidir.

Bunların birincisi, yukarıda bahsettiğimiz yadsınmaz önemiyle işsizliğin eski sosyal kapitali genellikle çalışma ortadan kaldırdığı durumlarda bile sivil toplumun yoğunluğunu yansıtan çalışma etosudur. Buna rağmen, kamusal eğitim kuruluşları ve sivil toplum oyuncuları, ekonomik iyileşmeye eşlik eden vazgeçilmez faktörlerdir. Yerel girişimler, yoksula destek oldukları, yoksulu eğittikleri ve hatta mali anlamda yardım sağladıkları için sıkça kendilerinden söz ettirirler. François Bafoil ve Aysu Acar'ın 7. Bölüm'de ortaya koydukları gibi, Karabük'teki kadınlar için de durum böyle gelişmiştir. Ayrıca çalışma etosu, toplumsal konulara kuvvetli bir şekilde bağlı olan bir kentin imajına değer katmak için de vazgeçilmezdir. Görünüşe göre, eski vasıflar, kentin profilini yeniden şekillendirmek adına yadsınmaz bir önem taşımaktadır. Eski özellikleri geçmişteki gibi tekrar etmek, yeni ekonomik ve sosyal bağlam içinde yeni fırsatlar yaratmak, bu noktada büyük bir önem taşımaktadır. Üç vaka çalışmasında da, yeni özel faaliyetlere açık olan profesyonel vasıflar, aynı zamanda bazen yeniden yapılandırılan fabrikayla da bağlantılıdır. 5. Bölüm'de Frédéric Durand tarafından analiz edilen Katowice de böyle bir duruma sahne olmuştur. Katowice'de eskiden işsiz olan birçok kişi, profesyonel vasıflarını çelik fabrikasıyla bağlantılı olarak hizmet ve ulaştırma gibi yeni işlerde kullanarak, nitelikleriyle yeniden yatırım yapmayı başarmışlardır. Bu kapsamda, eski profesyonel kaynaklar, özellikle de bu vasıfların yeniliğe adanmış kamusal / özel kuruluşlar içinde yer alması halinde, yenilik açısından önemli bir sosyal çevre oluşturmaktadır. Bu sebeplerle, yeniden yapılandırma sürecine bağlı yeniden kalkınma, endojen sermayeye bağlıdır.

İkinci olarak, devletle bölgesel siyasi oyuncular arasındaki siyasi alışverişin önemini ifade eden yönetim de hatırı sayılır bir önem taşımaktadır. Bu noktada, Karabük iki seviye arasındaki zayıf bağlantı sebebiyle tekilleşmektedir. Yerel seviyedeki özel ve kamusal oyuncular arasındaki bağlar, genellikle böyle dikey bir ortaklığa bağlıdır. Buna en iyi örnek, 6. Bölüm'de Ayhan Kaya ve Senem Aydın Düzgüt tarafından analiz edilen Valenciennes'dir. Bu Kuzey Fransa kenti, işin içinde olan tüm ortakların toplu hareket etmesi sayesinde, dünya çapında yatırım yapan çok büyük bir yatırımcıyı çekmeyi başarmıştır. İkinci olarak, siyasi liderlerin varlığının mutlak bir önem taşıdığını belirtmeliyiz. Karizmatik liderler, sadece toplu hareketler başlatabildikleri için

değil, bunun yanında merkezi seviyelerdeki siyasi alanlarla güçlü bağlantılara sahip olmaları sebebiyle de vazgeçilmezdir.

Üçüncüsü, AB desteğinin AB fonlarıyla var olması nedeniyle bir o kadar önemli olmasıdır. Bu fonlar, sadece özel fonlar değil, çok daha programatik fonlardır. Bu sözlerle ifade etmek istediğimiz nokta, Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu'nun (ERDF) veya Avrupa Sosyal Fonu'nun (ESF) kullanılmasının, projelerin başarıyla uygulanmasını sağlayan bazı kurallar ve yöntemleri beraberinde getirdiğidir. Bu dinamîge, AB içindeki en iyi uygulamaların alışverişi ve güçlü profesyonel ağlar eşlik eder. Tüm vaka çalışmalarımızda, terk edilmiş bölgelerin rehabilitasyonu, işçilere yeniden vasıf kazandırılması ve eski işçilere sosyal yardım sağlanması, iş bulma ofislerinin kurulması ve eğitimcilerin eğitilmesi, araştırma merkezlerinden SME'lere yenilik aktarımına destek olunması gibi bütün girişimler, söz konusu desteğin temellerini oluşturmaktadır. Bu örnekler, ademi merkezîyetçi kurumlarla gelişen yönetimin önemine tanıklık etmektedirler.

KİTABIN SUNUMU

Bu kitap, iki kısımdan oluşmaktadır. İlk kısım, seçilen üç ülke Türkiye, Polonya ve Fransa'da bölgeselleşmenin bazı özelliklerine odaklanmaktadır. İkinci kısım, Polonya'nın Katowice, Türkiye'nin Karabük, Fransa'nınsa Valenciennes kentleri olmak üzere, farklı şirket şehirlerindeki yeniden yapılanma süreçlerine ilişkin vaka çalışmaları sunmaktadır. Bölgeselleşme sürecinin analiz edilmesine ayrılan ilk kısımda, Elise Massicard, 1. Bölüm'de büyük ölçüde merkezileşme bir devletle, temel insani ve mali kaynaklardan yoksun olan çevresi arasında oluşan büyük gerilimlere dikkat çekerek, Türkiye durumunu ortaya koyuyor. Yerel yönetim birimleri ve devlet yapılarının bölgesel bölümleri, devletin merkezi oyuncu olmayı sürdürdüğü asimetrik bir alışveriş çerçevesinde, farklı kurallarla yönetiliyor. Merkezi devlet tarafından atanan vali figürüye, diğer yerel oyuncuların önünde yer alıyor.

2. Bölüm'de, Romain Pasquier, Fransa'da 1982'de çıkan kanunlarla başlayarak, artık devam edilmeyen bir yol boyunca ilerleyip, 25 yıldan uzun bir süreye yayılan ademi merkezileşme sürecinin öyküsünü anlatıyor. Bu reformlar, valinin, yani eski merkezi ve benzersiz devlet temsilcisinin konumunu, gücü 22 bölge ve diğer birçok yerel topluluk arasında paylaştırarak önemli bir şekilde etkilemiştir. Bu yeni idari mimari içinde, AB yerel oyunculara kaynak sağlayarak büyük bir rol üstlenmiştir; böylelikle Fransa'da yaşananlar, geleneksel yapıların güçlü kalıcılığıyla karakterize edilebilir. 1989'dan

sonra, Doğu Avrupa’da, bölgeselleşme reformu *Acquis Communautaire*’in 21. bölümüne göre yönetilmeye başlamıştır. Büyük ölçüde merkezileşmiş eski parti devletlerinin büyük çoğunluğu, sayıca çok ve bölgesel olarak yoğunlaşmış bulunan azınlıklar ya da tarihi bir bölgesel altyapı eksikliği sebebiyle, böyle bir reformu uygulamakta çok güçlük çekmiştir. Nihayetinde, yeni Avrupa’da homojenlik yaratılamamış ve bazı idari bölgeler, mevcut yerel kurumlar aracılığıyla ademi merkezizetle yönetilen bölgelerle karışmıştır. Doğu bağlamında, Polonya’nın durumu, François Bafoil’in 3. Bölüm’de ortaya koyduğu gibi, büyük bir ademi merkezileşme sürecini uygulamış olmaya duyulan ilgiyi temsil etmektedir. Polonya, geleneksel ve güçlü bölgesel bölümlere geri dönerek, Temmuz 1998’de böyle bir kanunu kabul eden ilk devlet olmuştur. 1990 sonrasında, önemli bir toplumsal tartışma baş göstermiştir. En sonunda, demokratik seçimlerle meşru kılınan güçlü bölgesel ortakların ortaya çıkışı, Polonya politikasını köklü bir değişikliğe götürmüştür. Kitabın ilk kısmını noktalayan 4. Bölüm’de, François Bafoil ve Burcu Görak AB hakimiyetinin Türk oyuncular üzerindeki etkisini tanımlamak için, farklı Sınıraşırı işbirliklerini karşılaştırmaktadırlar. Bulgaristan / Türkiye ve Suriye / Türkiye faaliyetlerini bir karşılaştırmaya tabi tutan yazarlar, bazı yerel belediye ağlarını ve işbirliği girişimlerini bölgesel oyuncularla özdeşleştirme eğilimindedirler. Bu sınırlarda buluşan insanların büyük bir bölümü, muazzam bir insan kaynağı eksikliğiyle ve güçlü bürokratik yüklerle karşılaşmaktadır.

Kitabın ikinci kısmı, endüstriyel yeniden yapılanma ortamı hakkında bazı ampirik vaka çalışmalarına odaklanan üç bölümden oluşmaktadır. Üç kentsel vaka çalışması –Katowice, Valenciennes ve Karabük– güçlü yerel kimliklerin doğmasına zemin hazırlayan endüstriyel gelişme sürecinden geçtikleri için, birbirlerine birçok açıdan benzemektedirler. Eskiden devletin mülkiyetinde olan teşebbüslerin özelleştirilmesi, bir yandan kitlesel işten çıkarmalara ve toplumsal olayların büyük ölçüde çöküşüne yol açarken, diğer yandan nüfusun kitleler halinde niteliklerini yenilemesine ve temel endüstriyel hedeflerin yeniden tanımlanmasına sebep olmuştur. Bu değişiklikler, kent profilini değiştirerek, kentli elitleri yeni projeler geliştirmeye zorlamıştır. Merkezi ve yerel oyuncular, dolayısıyla halk, yani özel ve sivil toplum arasındaki çok seviyeli yönetim, başarı için en önemli faktör halini almaktadır.

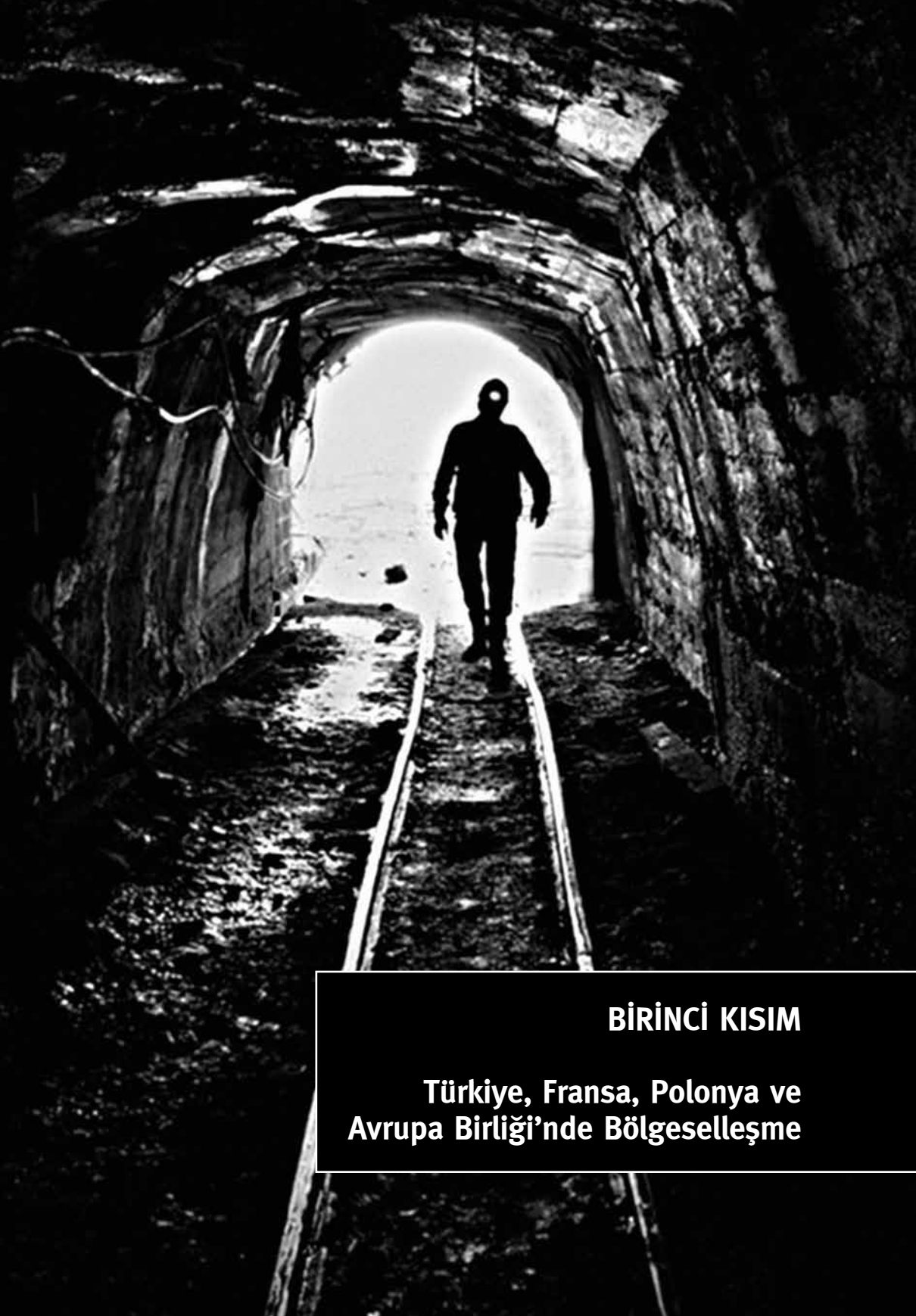
Frédéric Durand, 5. Bölüm’de yüzyıllardır kömür madenciliğinin yoğun bir şekilde kullanılmasıyla karakterize edilen ve 19. yüzyılın sonunda çelik endüstrisiyle tamamlanan yüksek Silezya sanayi bölgesini etkileyen yeniden yapılanma sürecini analiz ediyor. Katowice, 1989’dan sonra pazarın ye-

ni kurallarına ayak uydurmak için hatırı sayılır güçlüklerle yüz yüze kalmıştır. Yirmi yıldan uzun süren sürekli dönüşümlerin ardından, büyük bir Doğrudan Yabancı Yatırım akışı, önemli araştırmalar ve yenilik merkezleri ve güçlü bir toplumsal sermaye sayesinde, bölgenin gerçek bir başarıya ulaştığı sonucuna varılabilir. Durand, aynı zamanda Katowice'nin tarihi ve ekonomik sınırlamalardan kaynak bulan kentsel karmaşıklığını bütünleştirmek için tasarlanan büyük siyasi ve ekonomik projelerden biri olan metropolleşme sürecine odaklanmaktadır. Katowice, geçmişte üç merkezi güç (Almanya, Rusya ve Avusturya) arasında bölündüğü için, bölgesel kimlikler de bugüne kadar derin bir bölünmeye maruz kalmıştır ve kent, bu tarihi mirasların üstesinden gelmek gibi önemli bir güçlükle karşı karşıyadır.

6. Bölüm'de, Ayhan Kaya ve Senem Aydın Düzyigit, 1970'lerin sonundan beri ağır endüstri krizlerinden payını büyük ölçüde almış olan eski sanayi kenti Valenciennes'in, profilini yeniden şekillendirmek için gerekli kaynakları bulmayı başararak, bir "başarı öyküsü"ne imza attığını ortaya koymaktadırlar. Merkezi siyasi hayata sağlam adımlar atarak giren karizmatik bir belediye başkanı sayesinde, kent, bölge içindeki tedarikçiler zincirini yeniden oluşturan ve buna bağlı olarak eğitim merkezleriyle üniversitelerin yeniden yapılandırılmasında rol oynayan Toyota gibi büyük bir uluslararası yatırımcıyı çekmeyi başarmıştır. Bir şirket şehrinin yeniden yapılandırılmasında yönetimin taşıdığı öneme örnek oluşturan bu iki vaka çalışmasının aksine, François Bafail ve Aysu Acar 7. Bölüm'de Türkiye'deki Karabük'ün geçtiği zorlu ve tamamlanmamış dönüşüm sürecine yol açan temel sebepleri gün ışığına çıkarıyorlar. Bütün bunlar, yerel enerjilerin bulunmadığı anlamına gelmemektedir; aksine, kentte yeterince yerel enerji mevcuttur. Belediye başkanı, kentin geleceğine ilişkin güçlü bir vizyon oluşturmuştur. Eğitim merkezinin müdürü, AB kaynaklarından yeterli ölçüde faydalanmaktadır. Gelgelelim, bu farklı oyuncularla vali tarafından temsil edilen merkezi oyuncu arasındaki ortaklık, epey zayıf görünmektedir. İş bulma ve yardım büroları gibi merkezi ofisler, işbirliği sürecinin dışında kalmıştır. Bunun yanı sıra, kendini Türkiye'nin endüstriyel manzarasında konumlandırmakta güçlük çeken bu kent, sürekli ve yoğun bir göç hareketinin etkisi altındadır.

KAYNAKÇA

Kymlicka, Will ve Magda Opalski (2002), *Can Liberal Pluralism be Exported?*, Oxford University Press, Oxford.



BİRİNCİ KISIM

**Türkiye, Fransa, Polonya ve
Avrupa Birliği'nde Bölgeselleşme**

Türkiye’de Bölgeselleşme Süreci

ELISE MASSICARD

GİRİŞ

Avrupa Birliği’nin (AB) Türkiye’yle yaptığı katılım müzakereleri açılımı, bölgeselleşme sürecine ne ölçüde katkıda bulundu? 2005’te, Türkiye’yle yapılan katılım müzakereleri açılımı, 2004’te başlayarak Türk hükümeti tarafından uygulanan önemli yerel yönetim reformlarıyla aynı zamana denk gelmiştir. Bu reformlar, yerel yetkililerin yetkinliğini genişleterek, onlara daha fazla kaynak sağlamıştır. Bu reformlar aynı zamanda bölgelerin, buna bağlı olarak da bölgesel kalkınma dairelerinin kurulmasını ifade etmektedir. Bu sebeple, bu kurumsal reformları bölgeselleşme açısından, bölgeselleşme reformlarıysa sadece Avrupa’nın taleplerine verilen yanıtlar olarak yorumlamak oldukça caziptir; ayrıca, Avrupa entegrasyonunun bölgeselleşme dinamiklerine giden yolu inşa ettiği sonucuna varmak da mümkündür.

Bu makalede, bu bakış açısını, yeni AB üyesi devletlerin bölgeselleşme deneyimine yönelik karşılaştırmalı bir yaklaşımdan faydalanarak ılımlı bir hale getirmeye çalışacağım. Makalenin ilk bölümünde, Türkiye’deki bölgesel yapılanma yolu açıklanırken, ikinci bölüm, ayrıntılı bir anlatımla devam ederek, Türkiye’deki ve AB’deki bölgelerin oluşumunun ardındaki dinamiklere ilişkin karşılaştırmalı bir çalışmayı ele almaktadır. Makalenin üçüncü bölümü, bu yeni bölgesel seviyelerin “içeriğini” analiz ederken, dördüncü bölüm bölgelerin Avrupa bölge politikalarıyla olan bağlantılarını araştırmaktadır. Makalenin son sözünü söyleyen beşinci bölümündeyse, bölgesel kalkınma üzerinden bölgeselleşme dinamiklerinin görünümü sorgulanmaktadır.

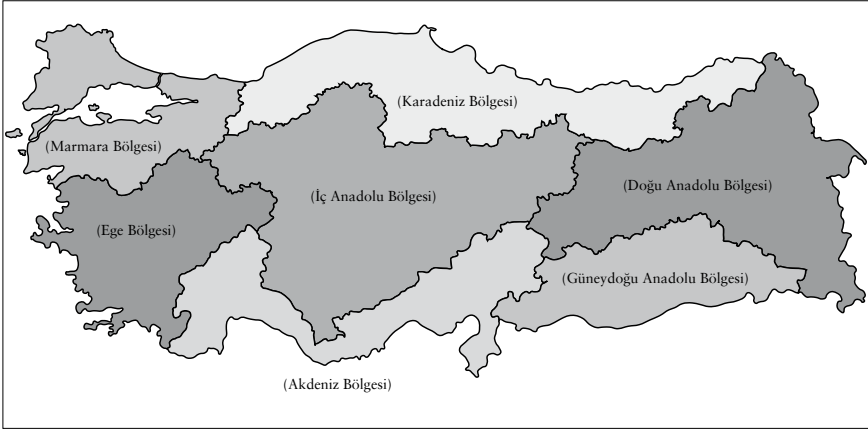
SİYASİ VE KURUMSAL BİR MERKEZİLEŞTİRME YOLU

Türkiye'deki yerel yetkililerin devam eden reformasyonunun önemini anlamak için, öncelikle ülkedeki bölgelerin siyasi yapısını gözden geçirmek gerekir. Özellikle de bölgelerin yapılanmasını etkileyen faktörler tanımlanmalıdır. Cumhuriyet Türkiye'si, çok merkezi bir sistemle karakterize edilmiştir. Osmanlı İmparatorluğu'nun 20. yüzyıl başında Türkiye ulus-devletine dönüşmesi, savaşlarla, bağımsızlık hareketleriyle ve özellikle Balkanlar'la Arap eyaletlerinde yabancı güçler tarafından desteklenen bir irredantizmle, yabancı güçlerin işgalleriyle, kitlesel ve genellikle zoraki göçlerle, son olarak da yoğun toprak kayıplarıyla dolu, oldukça şiddetli ve travmatik bir süreç olmuştur. Bu geçiş sürecinde, siyasi otoriteler eyaletleri ve çevredeki bölgeleri potansiyel olarak tehlikeli birimler olarak görmüşlerdir. Bu algı, geçiş sürecinin sonrasında da yeni Cumhuriyet rejimi boyunca sürmüştür: "1923 ile 1946 yılları arasında, çevre bölgeler –eyaletler açısından– bir şüphe oluşturmaktaydı ve potansiyel devlet düşmanı olarak görülen bu alanlar, siyasi merkez tarafından yakın gözlem altında tutuluyordu" (Mardin, 1973: 184). Bu görüş ve genel olarak irredantizm korkusu, büyük olasılıkla başta 1925'teki Şeyh Said ayaklanması, 1930'daki Ağrı İsyanı ve 1937-38'deki Dersim İsyanı olmak üzere, Cumhuriyet'in ilk yıllarında yaşanan Kürt isyanları sebebiyle, zaman içinde dinmemiştir. Irredantizm korkusu – özellikle de azınlık taleplerinin ve her türlü "öзgünlük" biçiminin olası merkezkaç etkileri ile çevreye yönelik güvensizlik, hiçbir zaman gerçek anlamda devinimini yitirmemiştir. Bu korkular, PKK'nın¹ Güneydoğu Türkiye'de 1984'ten beri sürdürdüğü gerilla hareketleriyle yeniden uyandı. Bu "çevre korkusu", Cumhuriyet rejiminin bazı özelliklerini, özellikle de ulusal birlik, merkeziyetçilik, güçlerin siyasi merkezde yoğunlaşmasına atfedilen önemi ve tüm toprakların kontrolüne verilen önceliği anlamak açısından büyük bir anlam taşımaktadır.

Türkiye'nin güçlü ve tarihi merkeziyet gelenekleri, ara seviyelerin siyasi olarak nötrale edilmesi olarak adlandırabileceğimiz bir duruma işaret eder. Bu durum, hem siyasi anlamda hiçbir bölgesel seviyenin bulunmayışını hem de il seviyesinin merkez tarafından kontrol edilmesini içine almaktadır. Cumhuriyet Türkiye'sinde, idari boyutta bir bölgeler ayrımı yapılmamıştır. 1940'larda oluşturulan yedi bölge, tamamen istatistikî amaçlara hizmet etmektedir. Bu bölgelerin ne idari bir konumu ne de kendilerine özgü bir ku-

1 Partiya Karkeren Kurdistan, Kürdistan İşçi Partisi. Gerillanın başlangıcından beri, PKK militanları ve Türk güvenlik kuvvetleri dahil olmak üzere, 30.000 ila 40.000 kişinin öldüğü tahmin edilmektedir.

rumsal yapısı vardır. Bu nedenle, bölgesel seviye, siyasi bir gerçeklik ifade etmemektedir. Bu kurumsal çerçeve, siyasi sürecin tüm yapısını etkilemektedir. Sözelimi, bölgesel olarak yapılanmış siyasi oyuncular yok denecek kadar azken, bölgesel bir seviyede organize edilen çıkarlar da oldukça zayıftır. Aynı şekilde, bölgesel siyasi konular yasadışı addedilmiştir (Massicard, 2005: 6).



HARİTA 1.1: Türkiye'de istatistikî bölgeler.

Türkiye'deki en önemli ara seviye, ildir. Cumhuriyetin ilk yıllarında, Türkiye toprakları, yegâne ara güç seviyesi olan ve günümüze dek ana idari birim olarak kalan 63 ile ayrılmıştır.² Toprak yapılanması için vazgeçilmez olan, bu ara seviyenin siyasi anlamda nötralize edilmesidir. Aslında, il çift statülü bir birimdir: Hem bir yerel yönetim birimidir, hem de devletin idari yapısının bölgesel bir bölümüdür. Gelgelelim, bu iki statü eşit değildir ve aralarında açık bir hiyerarşi bulunmaktadır. Bu sebeple, seçilen il genel meclisi –ildeki yerel yönetimin ifadesi– gerçek anlamda bir yürütme hakkı kullanamamaktadır; çünkü, kısa süre öncesine kadar, il genel meclisince alınan tüm kararların, aynı zamanda devletin il bölümünün başkanı olan vali tarafından onaylanması gerekmektedir. Vali, hükümet tarafından atanır ve il genelinde hem devleti hem de hükümeti temsil eder. Valinin asli görevi, ilde merkezi yönetimin birçok fonksiyonunu uygulamak ve il sınırları dahilindeki bakanlık birimlerinin faaliyetlerini koordine etmektir. Bu sebeple, yakın zamana kadar, yerel işler ya bakanlıklar ve bunların illerdeki birimleri aracılığıyla doğ-

² Son 20 yıl içinde, genellikle siyasi sebeplerle, yeni iller oluşturulmuştur (şu anda 81 il bulunmaktadır).

rudan Ankara tarafından, ya da valinin otoritesi altında görev yapan il yetkilileri tarafından kontrol edilmekteydi (Güler, 1998: 155).

2004'te başlatılan son Türk reformları, bu durumu değiştirdi. Bu reformlar, yerel yetkililere (belediyelere ve illere) daha fazla otorite, kaynak ve özerklik tanıyarak, ildeki otoriteyi güçlendirdi (ayrıntılı bilgi için, bkz. Bayraktar, Massicard, 2009). Peki, önceki yıllarda yapılan siyasi merkezle yerel yetkililer arasındaki ilişkiyi yeniden şekillendirmeye yönelik girişimler başarısız olmuşken, bu reformları merkezîyetçi siyasi kültüre rağmen olası kılan faktör neydi? Reform süreçlerinin uygulanmasına birçok faktör katkıda bulunmuştur. İlki ve en önemlisi, iktidardaki parti AKP'nin (Adalet ve Kalkınma Partisi) liberal parti kimliğiyle, daha az devletçi bir sistem kurmayı amaçlamasıdır. Yerel otoriteler reform sürecine sokulduğu sırada, AKP en Avrupa yanlısı partiydi ve AB katılımına en büyük önceliği tanımıştı. Anlamli bir biçimde, AKP, ulusal seviyeye ilerlemeden önce, ilk olarak yerel yönetimlerde (özellikle de belediye seçimlerinde) iktidara gelen birkaç Türk siyasi partisinin biriydi. Gerçekten de, Recep Tayyip Erdoğan 2003 yılında Başbakan olmadan önce İstanbul Belediye Başkanı (1994-1998) olarak görev yapmıştı ve bu, Türkiye'deki genel siyasi kariyerler arasında bir istisna oluşturmaktaydı. AKP'nin ulusal elitlerinin önemli bir bölümünün, yerel yönetimlerde deneyim sahibi olduğunu da önemle belirtelim (Massicard, 2009). Bir başka önemli faktörse, AKP'nin 2002 yılında koalisyonla girmeksizin iktidara gelmesiydi; böylesi bir durum da 1990'ların başından beri görülmemiş bir istisnayıdı. Buna bağlı olarak, parti, reformlarını bir pazarlığa oturmamak zorunda kalmadan geçirebiliyordu. Son olarak, 2004 yerel seçimlerinde AKP yerel yönetimlerin (belediyeler ve iller) büyük kısmına sahip oldu. Bu sebeple, yerel yetkililere daha fazla güç vermek, otoriteyi karşıt siyasi güçlere kaptırmak değil, aksine, parti içinde tutmak anlamına geliyordu. Bu iç siyaset dinamikleri –Avrupa boyutunun yanında– yerel yetkililere yönelik reformun başlatılmasında son derece önemli roller oynamıştır.

Bu reformlar, il yönetimiyle, il idari birimi arasındaki farkları açıkça belirlemek suretiyle, ara seviyeleri, özellikle de il seviyesini kontrol altına almıştır. Reformlar, il yönetimlerini güçlendirerek, aynı zamanda il yönetimleriyle idari birimler arasında güç dengesini revize etmiştir; sözcülemi il genel meclislerine artık vali değil, meclis üyeleri tarafından seçilen bir başkan başkanlık etmektedir.³ Kanunun ilk versiyonu bile, il genel meclisine valinin

3 5302 sayılı Kanun, 22 Şubat 2005.

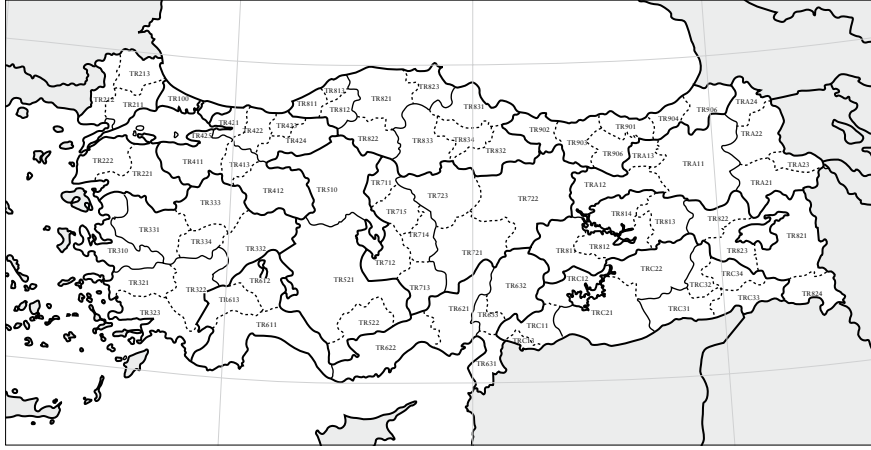
onaylamayı reddettiği, oylanmış bir kararı geçirme olanağı tanıyordu. Bu durumda, vali, karara ilişkin onayına değil, sadece prosedürle ilgili sebeplere dayanan bir argümanla idari mahkemelere başvurabiliyordu. Ancak Anayasa Mahkemesi bu maddeleri idari birim içinde birlik ve bütünlük ilkesine dayanarak değiştirdi. Kanunun değiştirilen halinde, vali il genel meclisinin tüm kararlarını veto etme yetkisini tekrar kazanmış oldu. Buna bağlı olarak, vali halen il genel meclisi encümenine başkanlık etmektedir. Dolayısıyla, bu yönde yapılan girişimlere rağmen, ara seviyenin siyasi anlamda “denötralize edildiğinden” söz etmek biraz abartılı olacaktır.

BÖLGELERİN YUKARIDAN AŞAĞIYA YARATILMASI

Bu reformların getirdiği diğer bir önemli yenilik de, 26 yeni bölgenin oluşturulmasıyla birlikte, bir bölgesel seviyenin gündeme gelmesidir. Buradaki en önemli nokta, bölgesel bir seviyenin oluşturulmasının, Avrupa'nın taleplerine yönelik doğrudan bir yanıt gibi görünmesidir. Hatta İstatistiki Bölge Birimleri Nomenklatürü (NUTS), Avrupa'nın talepleriyle doğrudan bağlantılı tek reformdur. AB'nin bu alandaki en zorlu talebi, NUTS-II seviyesinin oluşturulması olmuştur; çünkü, bu seviye, sosyoekonomik eşitsizliklerin, yapısal fonların dağılımının ve bölgesel kalkınma planlarının oluşturulmasının analizi için en uygun model olarak görülmektedir (Avrupa Komisyonu 2000: 59; Avrupa Toplulukları Komisyonu 2001: 78). Bu talep, önceki Türk hükümetlerinin öncelikleri arasında sokulmuş ve o zamanlardan bugüne, malzeme kaynaklarıyla birlikte daha da ilerletilmiştir; NUTS sınıflandırmasının oluşturulması, katılım öncesi dönemde başka bir yasama reformu gerekmeceğini belirten bir hükümet belgesi olan 2001 ulusal programının tek kısa vadeli hedefini oluşturmaktaydı. Bu talep, AKP'nin iktidara gelip, mevcut 81 ili yeniden gruplayarak istatistiki bölgelerin oluşturulmasıyla birlikte yerel otoriteler reformunu başlatmasından önce, 2002 yılında karşılandı (bu bölgeler NUTS-III seviyesine denk düşmektedir).

Bu bölgeler nasıl tanımlanmıştı? NUTS II birimleri, merkezi hükümet – daha doğrusu Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) ve DİE (Devlet İstatistik Enstitüsü) tarafından belirlendi. Yerel oyuncular, sürecin dışında bırakıldılar. Bölgeler “coğrafi veya ekonomik benzerliklere” göre resmen tanımlanmış olsa da, birçok gözlemci bu tanımların suni olduğunu (Dulupçu, 2005, s. 105) düşünüyor, bazıları da kültürel anlamda mevcut bulunan bölgelerin gönüllü olarak es geçildiğini iddia ediyordu.

Bu sebeple, bölgesel birimlerin oluşturulması, hiçbir şekilde bölgesel



HARİTA 1.2: Türkiye'de yeni istatistikî birimler (NUTS I, II ve III) (Kaynak: Eurostat).

seferberliklerin bir sonucu olmadığından, sadece “tepeden inme” bir süreçti. Gelgelelim, yerel otorite reformlarının bütünü için aynı şeyi söyleyemeyiz. Belediyelerdeki reform⁴ altta yatan iç siyasi dinamiklerin ve seferberliklerin en iyi örneği olarak gösterilebilir. Bu bakımdan, belediye seviyesinde 1970’lerde verileden daha çok otonomi ve güç kazanma adına başlatılan seferberlik (Finkel, 1990) ve yeni Büyükşehir Belediyesi başkanlarının 2004-2005’te gerçekleşen belediye reformlarını hazırlayarak yönlendirmeleri de bir o kadar dikkat çekicidir. Buna karşın, bölgesel seviyede oluşan süreç tamamen farklıdır.

Bu durum, Türkiye’nin durumuyla Batı Avrupa’daki durumlar arasındaki önemli farkı gözler önüne sermektedir. Batı Avrupa’daki bölgeselleşme dinamikleri üzerine yapılan ampirik çalışmalar, teritoryal (yerel veya bölgesel) seferberliklerin bölgeselleşme dinamikleri üzerinde çok önemli bir rol oynadığını ortaya koymaktadır. Bu çalışmalar, devlet altı oyuncuların, devlet tekeli siyaset (bölgeci partilerin ve özel bölgesel konuların doğmasıyla), yönetim şekli (parti sisteminin bölgeselleşmesiyle) ve politikalar gibi farklı alanlarda sarsmak konusunda etkili olduklarını ileri sürmektedir. Yerel ve/veya bölgesel seviyedeki seferberlikler, ekonomik, sosyal ve/veya siyasi boşluklar yaratır ve bu boşluklar, merkezi devletlerin ayrıcalıklarının dönüşümüyle ifade edildiklerinde, bölgeselleşmenin tipini belirler.

4 5216 sayılı Kanun, 10 Temmuz 2004; 5393 sayılı Kanun, 3 Temmuz 2005.

Peki ya Türkiye’de bu süreç nasıl gelişti? Neo-bölgeci teori, Türkiye’deki durumlarla pek ilgili görünmemektedir. Bu perspektiften bakıldığında, siyasi, ekonomik ve sosyal oyuncuların, bölgelerini globalleşen dünya ülkeleri arasındaki uluslararası rekabette yükseltmek için işbirliği yaptığı güçlü bölgesel ağlar oluşmaktadır. Bu durum, Türkiye’de gözlenememiştir (İzmir kentine ilişkin olası istisna için, aşağıdaki paragraflara bakınız). Aynı şekilde, çok seviyeli yönetim teorileri, güçlü bölgelerin ve bölgesel oyuncuların, çıkarlarını doğrudan daha yüksek seviyelerde –özellikle Avrupa seviyesinde– birleştirmek ve savunmak amacıyla merkezi hükümet seviyesini es geçebildiklerini ve karar alma sürecini etkilemeye muktedir olduklarını iddia etmektedir. Bu durum da Türkiye’de gözlenememiştir, çünkü yerel oyuncular farklı seviyelerde hareket etme ve Avrupa ağlarına entegre olma konusunda ciddi zorluklar yaşamaktadırlar.

Batı Avrupa ülkelerinde bölgeselleşmeyi açıklayan diğer bir analitik çerçeve tipi de, yerel veya bölgesel siyasi girişimcilerin, bölgeselleştirilmiş kimliği daha fazla güç sahibi olmayı meşru kılmak adına kullanarak ve teşvik ederek, bu kimlikten siyasi anlamda faydalandığı etno-teritoryal tiptir. Türkiye’de bölgeci seferberliğin var olmadığını söylemek tamamen doğru olmasa da, bölgecilik konsepti sadece bir bölgede, yani ağırlıklı olarak Kürt nüfusu barındıran Güneydoğu Türkiye’de bulunduğu için, oldukça sınırlı sayılmaktadır. Burada, Türkiye’nin başka hiçbir yerinde bulunmayan bir durum, yani bir teritoryal kimliğin güçlü bir şekilde politize olması söz konusudur. Buna bağlı olarak, Kürt siyasi partileri, bölgesel boyuta sahip tek parti konumundadırlar. Ancak bu boyut, partilerin bölgesel sorunları üstü kapalı olarak ele aldıkları için (bölgenin ekonomik açıdan kalkınması, kültürel haklar, ademi merkezleşme ve yönetim hakkı gibi), programlı koşullarda mevcuttur; hatta bu bölgenin siyasi gündeminin spesifik olduğu bile öne sürülebilir (Dorransoro, 2000). Ayrıca bu partiler, seçilme gücü itibarıyla de bölgesel bir boyuta sahiptirler: seçim sonuçları Kürt nüfusun yoğunlaştığı bölgelerde % 60’ın üzerine çıkarken, ülkenin diğer bölümlerinde, hatırı sayılır bir Kürt nüfusun yaşadığı büyük şehirlerde bile % 5’e ulaşamamıştır. Ancak, Türkiye’deki ana siyasi partilerin bölgeselleşme eğilimi oldukça zayıf olduğundan, bu partiler birer istisna sayılmaktadır. Bu sebeple, Türkiye’deki, en azından siyasi arenadaki bölgeselleşme, genellikle bir etnik boyutla özdeşleştirilmektedir. Aslında bu partiler etnik-bölgesel, yani “temsil ettiklerini iddia ettikleri (etno) bölgesel grupları güçlendirmenin (...), kurulu devletlerdeki etnik farklılığı ve bölgesel talepleri temel alan bir milliyetçiliği desteklediğini” (De Winter, Türsan, 1998: 5) öne sü-

ren partiler olarak tanımlanabilir. Ancak anayasanın bir hükmü ve Siyasi Partiler Kanunu, siyasi partilerin tikelci, özellikle de etnik veya bölgeci iddialarla kurulmasını yasaklamaktadır.⁵ Bu nedenle, bu partiler iddialarını hiçbir zaman bölgeci veya bir bölgeye özgü olarak oluşturmamaktadırlar (Massicard, 2006). Bölgeci iddiaların ve bu iddiaların siyasi olarak ifade edilmesinin genel olarak yasadışı oluşu, bunun yanı sıra bu partilerle PKK arasındaki ilişkinin ileri gelen siyasi oyuncular tarafından sürekli olarak sorgulanması, aşağıdan yukarı tırmanan bölgesel dinamiklerin yasadışı kılınmasına da büyük bir katkıda bulunmaktadır. Aslında bu etnik-bölgeci partiler, Türkiye'deki bölgesel reformların uygulanmasında hiçbir rol üstlenmemiş, hatta bu süreçte hiçbir şekilde yer almamışlardır. Dolayısıyla, etno-teritoryal çerçeve, Türkiye'nin bölgeselleşme deneyimine uygun görünmemektedir.

Ne var ki, Batı Avrupa dinamiklerinden farklı olan bu nokta, aynı zamanda yeni AB üyesi devletlerin ortak bir özelliğidir. Bölgeselleşmenin Avrupa'ya entegrasyon süreciyle birlikte uygulandığı eski komünist Doğu Avrupa ülkelerinde, bu tür seferberlikler gözlenmemiştir. Öte yandan, bölgeselleşme, merkezi oyuncular tarafından tek taraflı bir şekilde alınmış bir karardır. Çoğu durumda, bölgeselleşme, yukarıdan aşağı mantığıyla yönetilen vatandaşa bağışlanmış bir reform gibi görülmektedir (bkz. bu ciltteki Peron). Diğer bir ortak nokta da, bölgesel kalkınma politikalarının, AB'den yarısal fonlar sağlama hazırlıklarıyla bağlantılı bir şekilde tanımlanmış ve uygulanmış olmasıdır. Eski komünist ülkelerde bölgeselleşme, 1990'lardaki idari ve teritoryal reformlara ek olarak bir rejim değişikliğiyle bağdaştırıldığı ve bu özelliğiyle Türkiye'deki duruma farklılıklar arz ettiği halde, yeni AB üyesi ülkelerle Türkiye'de geçerli olan bölgeselleşme dinamikleri arasında bazı ortak noktalar tanımlamak halen mümkündür.

HÜKÜMSÜZ BİR İSTATİSTİKİ BİRİM Mİ?

NUTS II birimlerinin oluşturulması, birçokları tarafından siyasi bir bölgeselleşme sürecine, hatta ayrılıkçılığa atılan ilk adım olarak görüldüğü için, liberal olmayanlar başta olmak üzere, birçok siyasi gücün isteksizliğiyle oluşan duvara çarparak, şiddetli çatışmalara ve güçlü karşıtıklara yol açtı.⁶ Bölgele-

5 1982 Anayasası'nın 14. maddesi ve Siyasi Partiler Yasası'nın 96. maddesi. Son on yıllar içinde bu partilerin birçoğunun kapanmasının ve bunlardan söz etmememin sebebi budur.

6 Sözgelimi, Kemalist ve milliyetçi bir dernek, şu iddialarla ortaya çıkmıştır: "Devletin kontrolü ve mali yönetimi, bölgesel kalkınma ajansları adı altında bastırılacak, çeşitli bölümleri içeren iller oluşturulacak, (...) bölümler devletin güvenlik kuvvetleri dışındaki silahlı kuvvetlere komuta edecek; yerel yetkililer iç ve uluslararası borçlara girmelerine ve mallarını özerk bir şekilde ipotek et-

rin oluşturulmasının bölgesel çıkarların tanımında bir değişikliğe, merkezle çevre arasındaki idari ilişkilerin dönüşümüne (itaatkârlığın azalması gibi), ulusal seviyede mevcut bulunan kaynakların azalmasına ve bölgesel seviyedeki kaynakların artmasına sebep olacağı öne sürülüyordu.

Fakat gerçek bir bölgeselleşme sürecinden bahsetmek, abartılı olacaktır. Aslında, NUTS II sadece istatistiki bir karaktere sahiptir. Bölgesel seviyede kurumsallaştırılmış ve seçilmiş organların oluşturulması söz konusu dahi edilmemiştir. Aynı şekilde, NUTS II ülkeyi bir bölgeselleşme sürecine taşımak için gereken ekonomik kaynaklardan veya karar alma otoritesinden yoksundur (Dulupçu, 2005: 105). NUTS II'nin bölgesel organizasyon üzerindeki etkisi, bu bölgelerin herhangi bir kurum veya yerel otoriteyle, dolayısıyla idari bir statüyle bir ilgisi olmayan sosyoekonomik alanlar olması sebebiyle sınırlı kalmıştır. Gerçekten de bu istatistiki birimlere henüz hiçbir idari yapı kazandırılmamıştır.

NUTS II ile bağlantılı yegâne kalıcı yapılar, 5449 sayılı “Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Konulu Kanun” uyarınca kurulan kalkınma ajanslarıdır.⁷ Bu kanun, milliyetçi çevrelerde geniş bir bağlamda yoğun şekilde eleştirilmiştir. 2007'de, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği (TOBB), bu kanunu Danıştay'a taşımıştır. Danıştay ajansların düzenlemelerinin yürütülmesini askıya alarak, davayı Anayasa Mahkemesi'ne aktarmıştır. Kanuna yönelik itirazlar, 2006 tarihli kanunda belirtilenlerin Anayasal düzenlemelerden farklı olmasına bağlı olarak, merkezi ve yerel otoriteler arasındaki ilişkiler, kanunun ajansların ulusal planlarla koordine etmeksizin bölgesel planları uygulayabilecek olması, Türk çıkarlarının yabancı yatırımcılarla çok uluslu işletmelerin çıkarlarının yanında ikinci planda kalması riski ve farklı bölgeler arasındaki rekabetin ulusal çıkarları zedelemesi riski gibi çeşitli sebepleri temel almaktaydı. Zamanı geldiğinde, iki önemsiz madde Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edildi.⁸ İlk metin bu yeni yapıları “bölgesel kalkınma ajansları” olarak adlandırdığı halde, “bölgesel” terimi, uyandırdığı yoğun itirazlar sebebiyle, kanunun son metninden çıkarıldı.

melerine sebep olacak yetkilerle donatılacak; bu gelişmeler devlet birliğini zedeleyecektir ve bir hazırlık döneminin ardından bütün bunların Türkiye'den ayrılığa giden bir yola gireceği (...) ve toplumsal gerilimi arttıracacağı düşünüldüğünde, son derece tehlikelidir. Bu bağlamın ayrılıkçılığı desteklemekten başka bir sonuç doğurmayacağı gayet açıktır.” URL: <http://www.mudafaa-i-hukuk.com.tr/test/bultenler/09202003.doc>, dernière consultation 15/12/2008.

⁷ 5449 sayılı Kanun, 25 Ocak 2006.

⁸ Ajans personelinin İçişleri Bakanı tarafından atanmasına ilişkin 18. madde ve ajansların vergi muafiyetine ilişkin 26. madde.

BÖLGESEL POLİTİKALARA BAĞLI BİR DEĞİŞİM

Bu reformların uygulanış biçimi, bunun siyasi bir bölgeleşme değil, aksine bölgesel politikalara bağlı bir süreç olduğu sonucunu göstermektedir. Bölgeler, AB üyesi olmak için gereken yeni kamu politikalarının ve bölgesel oyuncuların oluşturulmasıyla bağlantılı olarak yaratılmıştır. Avrupa boyutu bölgesel sorunlar açısından ne ölçüde bağlayıcı ve tam olarak ne gerektiriyor? 1988'de, AB topraklarında ekonomik ve sosyal bir bütünlük sağlama amacıyla, Avrupa bölgesel politikası yasalaştırıldı. 1977'den beri, aday ülkelerin, bir bölümü (21. bölüm) bölgelerdeki idari reforma ve daha da önemlisi, yapısal politikalara ayrılmış olan AB "Acquis Communautaire"ni kabul etmesi gerekmektedir (bkz. bu ciltteki Perron). Buna bağlı olarak, 1997'de, bir aday ülkenin "bölgesel idari kapasitesi", "acquis" entegrasyonunun ve yapısal fonların dağıtılmasının ön koşulu olarak görülmeye başladı. 1999'da, sözünü ettiğimiz yapısal fonların uygulanma prensipleri resmileştirildi. Genel olarak, diğer ülkelerde olduğu gibi, Türkiye'deki bölgesel politikalara yönelik Avrupa gereklilikleri, diğer politika bölümlerinin gerekliliklerinden çok daha açıktır.⁹ Ancak "acquis", bölgesel politikalar bakımından bile, kesin bir kurumsal içermemektedir. Sadece, bölgesel otoritelerle diğer kamu otoriteleri arasında bir ortaklık prensibi gerektirmektedir.¹⁰ Ayrıca, bölgesel bir otoritenin ne anlama geldiğine dair Avrupa tarafından yapılmış bir tanım da bulunmamaktadır – bu tanımı yapmak, üye devletlere bırakılmıştır. Aslında devletler bir bölgenin ne olduğuna ve ne yaptığına ilişkin çok farklı görüşlere sahip olduğundan, birçok AB üyesi devlet, bölgeleri bir yönetim seviyesi olarak tanımlamaktadır.

Türkiye'de, bölgesel politikaların elenmesi süreci henüz başlamamıştır. Ancak 2000 yılında, Avrupa Komisyonu, AB normlarına uygun bir bölgesel politika güçlendirme sürecini Türkiye için belirlenen öncelikler arasında almıştır (Avrupa Komisyonu 2000: 59-60). Bu karar, Türkiye'nin bölgesel politikalar konusunda deneyimli tek aday ülke olmasına rağmen (Avrupa Komisyonu 1999: 40), Avrupa ve Türkiye'deki bölgesel politikaların altında yatan prensiplerin oldukça farklı olmasının bir sonucudur (Loewendahl-Ertugal, 2005: 24).

Birincisi, Türkiye'nin özel bir bölgesel planlamaya dair geçmiş deneyi-

⁹ Programlamayı, ulusal ve yerel finansmana ilişkin ek karakteri ve ortaklığı içerir.

¹⁰ Bu ortaklık prensibi, merkezi devlet dışındaki yetkililerle işbirliği kurmayı ve dolayısıyla belirli bir ademi merkezizet türünü ifade eder. Buna rağmen, ilgili yetkilileri devlet seçmez. Bu ortaklar "bölgesel yetkilileri" içermelidir. Hukuki açıdan bakıldığında, bunlar merkez dışı ve seçimle gelen yerel yetkililer olabilir, ancak aynı zamanda devlete bağlı yetkililerdir.

mi oldukça kısıtlıdır.¹¹ Bu deneyimlerin en önemlisi GAP (Güneydoğu Anadolu Projesi) projesidir. Bu istisnai proje, 1989'da 32 milyar dolarlık bir bütçeyle yola çıkmış ve yapılacak altyapı yatırımları öngörmüştür. Ardından DPT başta Doğu Anadolu ve Karadeniz bölgelerinde olmak üzere, başka bölgesel kalkınma planları başlatmıştır. Ancak bu planların uygulanmasını denetleyecek kurumsal bir yapı oluşturulmamıştır. Ankara dışında, Güneydoğu Anadolu Projesi'nin geliştirilmesinden sorumlu olup, güneydoğudaki bir bölge ofisinde görev yapan yetkililerden başka hiçbir planlama ve uygulama yapısı bulunmamaktadır.



HARİTA 1.3: Türkiye'deki başlıca bölgesel planlama projeleri (Kaynak: DPT internet sitesi [<http://www.dpt.gov.tr/bgyu/bkp/bkp.html>, son müzakere Haziran 2009]).

Bu perspektiften bakıldığında, özel bölgesel planlama ajansları, ciddi bir yenilik olarak görülebilir; çünkü Türkiye 1960'lardan beri ilk kez, planlama konularında tüm karar alma gücüne sahip önemli bir merkezi yönetim kurumu olan Devlet Planlama Teşkilatı aracılığıyla uygulanan ve merkezi bir şekilde planlanmış bir kalkınma modeli geliştirmiştir.¹² Türkiye'de planlamanın önemli bir özelliği de, bölgesel politikalar söz konusu olduğunda, her zaman merkez tarafından başlatılması ve uygulanmasıdır. Bu deneyimlere dayanarak, yerel ve illerde bulunan oyuncuların bölgesel politikaların belirlen-

11 1960'lardan beri, bölgesel kalkınma planlarını (Antalya, Çukurova, Zonguldak ve Keban bölgeleri) yürürlüğe koymaya yönelik bazı girişimlerde bulunulmuştur. Ancak planlar pek uygulanmamıştır.

12 1960'larda, bölgesel planların uygulanması için DPT'ye ait bölgesel birimler kurma fikri tartışılmaktaydı. Ancak bu girişim ciddi bir itirazla karşılandı. Bölgesel planlama fikri de hiçbir şekilde bir fikir birliği oluşturamamıştı (Loewedahl-Ertugal 2005: 35).

mesinde hiçbir etkisinin olmadığı, bu durumun da yerel girişimlere ve ortaklıklara yönelik umutları kısıtladığı söylenebilir. Kalkınma amaçlı planlamanın bir parçası olarak, Beş Yıllık Kalkınma Planları çerçevesinde bölgesel kalkınma politikaları ve hedefleri belirlenmektedir.

Türkiye'nin planlama yaklaşımı, genel olarak sektörel tabanlıdır. Teritoryal boyut, Beş Yıllık Planlara tam olarak intikal edememiştir; bu yüzden, bölgesel sorunların dahil edilmesiyle birlikte, planlar atomistik bir anlayışı yansıtmaya başlamıştır (Dulupçu 2005: 109). Bu kalkınma odaklı planlamanın başlıca amacı, söz konusu sektörlerle ilgili coğrafi dağılımını kapsama almaksızın, belirli ekonomik sektörlerde yapılacak yatırımları teşvik etmektir. Buna karşın, Avrupa'daki planlama aynı anda hem çok sektörlü hem de bölgesel olarak entegre edilmiş durumdadır. Bu anlamda, yeni bir çok sektörlü ve bir şekilde ademi merkeziyetçi bir yaklaşım eğiliminde olması sebebiyle, GAP projesinin bir istisna olduğunu tekrar vurgulamamız (Loewendahl-Ertugal 2005: 24). Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1982-1986), daha bütünsel bir yaklaşım benimsemiştir. 1982'de, DPT, her biri, yayılma etkisiyle kendi bölgesini canlandıracak olan merkezi bir ile sahip – on altı fonksiyonel bölgenin oluşturulmasını ve “bölgesel kalkınma projelerinin” hazırlanmasını önerdi. Bu bölgesel sınıflandırma, ekonomik perspektiften bakıldığında uygun görüldüğü halde, bu mekânsal seviyede herhangi bir kamu politikası uygulanmamaktaydı. Bu bölgeler, idari bir tanıma sahip değildir ve bölgesel politikalar, fonksiyonel bölgelerden çok, illere dayanarak tanımlanmaktadır (Gezici, Heawings 2004: 118, 123). Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000), “Sektörel Kalkınma” ile “Mekânsal Analiz”in birlikte değerlendirilmesi gerektiğini ilk kez vurgulamıştır (Dulupçu 2005: 110). 2000'lerin başında, AB'nin taleplerine bir yanıt olarak (Avrupa Komisyonu 2000: 60), DPT bünyesinde özellikle bölgesel kalkınma programlarının izlenmesinden ve değerlendirilmesinden sorumlu yeni bir departman kurulmuştur (Avrupa Toplukları Komisyonu 2004: 131).

Hem Avrupa hem de Türk bölgesel planlamasının ortak önceliği, kaynakların daha az gelişmiş bölgelere kanalize edilmesidir. Bölgesel ayrılıkların azalması, 1960'lardan beri Türkiye'deki bölgesel planlamanın iki ana amacından bir tanesi olmuştur. 1971'de, bölgeler arası eşitsizliklerin azaltılmasına yönelik bir politika oluşturmak için gereken temel yollardan biri yaratıldı: Kalkınmada Öncelikli Yörelere; bu proje, endüstriyel yatırımları bu illere yönelterek, söz konusu bölgelerin öncelik kazanmasını sağlamayı amaçlamaktaydı. Ancak bölgesel eşitsizliklerin giderilmesi konusunda pek az ilerleme

kaydedildiği görüşü, geniş çevrelerce kabul görmektedir. Hatta kalkınma çabaları, Türkiye’de zaten oldukça büyük olan bölgesel ayrılıkları daha da şiddetlendirmiştir. Geçtiğimiz on yıllar içinde, ülke genelinde eşitsiz varlık dağılımının daha da arttığı gözlenmektedir. Gerçekten de, Türkiye’deki yatırımlar ve kamusal donanımların dağılımı, genellikle en gelişmiş bölgelerde yoğunlaşmaktadır. 1980 yılında, kamu kredilerinin % 60’ı Batı Türkiye’deki en gelişmiş bölgelere tahsis edilirken, Doğu Anadolu bu kredilerden sadece % 4’lük bir pay almıştır (Danielson, Keleş 1985: 35). Peki, bunun sebebi ne olabilir? Birincisi, Kalkınmada Öncelikli Yörelerin sayısı, hızla 22’den 49’a çıkmıştır. İkincisi, bazı yöreler sosyoekonomik kriterlerden çok, siyasi kaygılara dayanarak seçilmiştir (Gezici, Heawings 2004: 118). Bu Kalkınmada Öncelikli Yöreler bile, Batı Türkiye’deki çok daha güçlü bir altyapıya sahip en gelişmiş bölgeler kadar çok yatırım ve kamu teşviki alamamıştır. Türkiye’deki duruma bakıldığında, bir “politika çatışması”ndan söz edebiliriz; bu çatışma, ülkenin büyüme kapasitesini artırma amacına yönelik önceliğin –yani geniş büyüme faaliyetlerinin yoğunlaştırılmasının– bölgesel eşitsizlikleri giderme amacının önüne geçtiğini ifade etmektedir (Gezici, Heawings 2004: 129; Lowendahl-Ertugal 2005: 27-28). Son Beş Yıllık Kalkınma Planları, bölgesel eşitsizliklerin azaltılması hususunda çok az ilerleme kaydedildiğine değinmektedir; bu nokta, Avrupa Komisyonu’nun çoğu ilerleme raporunda da vurgulanmaktadır (örn., bkz. Avrupa Komisyonu 1999: 40-41; Avrupa Komisyonu 2000: 60). Farklı araştırma yöntemlerine dayanan ve farklı dönemlerde gerçekleştirilen birçok çalışma, bir bölgesel kalkınma yaklaşımının var olmadığı, hatta eşitsizliklerin daha da arttığı konusunda birleşmektedir (Gezici, Heawings 2004: 114, 124).

NUTS uygulamasının başlatılması ve kalkınma ajanslarının oluşturulması, işte bu çerçevede anlaşılmalıdır. Ajans sözcüğü bile, Türkiye için yeni bir sözcüktür. Bu sözcüğün kullanımı, yönetimi akla olumlu bir şekilde getiren bir sözcüğün ithal edilmesine işaret eder. Bu ajanslar, Avrupa öngörülerine uymayı amaçlayan yerel otoritelere yönelik reformlarla ilgili yapılmış yeğâne kurumsal yeniliği oluşturmaktadırlar. Açıkça ifade edilmese de, Avrupa’nın bölgesel politikalarının temelinde yatan ortaklık prensibinden ilham almaktadırlar. Bu ajanslar, yerel, yöresel ve ulusal seviyeler arasında yepyeni bir seviyeyi temsil ederler. Amaçlarıysa, bölgesel planların oluşturulması ve uygulanması için yerel oyuncuların koordinasyonunu sağlamaktır. Bu sebeple, planlama artık tamamıyla merkezi sayılmaz ve bölgesel bir seviyeyi ele almaktadır.

BÖLGESEL KALKINMA YOLUYLA BÖLGESELLEŞME Mİ?

Kalkınma ajanslarının oluşturulması, bir bölgeselleşme sürecini ne ölçüde ifade eder? Bu ajansların farklı misyonları vardır. Öncelikle, kamusal, özel veya sivil toplum sektörlerinden gelebilecek, desteklenmeyi bekleyen projeleri seçmelidirler.¹³ İkincisi, bu ajanslar, Avrupa ve uluslararası kalkınma fonları arasında bir arabirim oluşturmaktadır. Sonuncusuysa, ajansların kendi bölgelerinde çeşitli yatırımları, özellikle de yabancı yatırımları teşvik etmek zorunda olduğudur. Ajansların bu misyonları yerine getirebilmek için kullanılabileceği çeşitli yollar vardır; sözgelimi yerel otoritelerinkine oranla daha geniş olan bütçeleri ve nitelikli insan kaynakları gibi.¹⁴

Ancak karar alma süreci halen oldukça merkezidir ve güç, bölgesel yapıları son derece sınırlı bir şekilde delege edilmiştir – bu nokta, Avrupa Komisyonu tarafından da eleştirilmiştir (2005: 102). Her şeyden önce, ajanslar, hükümetin kararıyla, merkez tarafından kurulmuştur.¹⁵ Kısa bir süre öncesine kadar, 26 NUTS II bölgesi için sadece iki ajans bulunmaktaydı: İzmir bölgesi ve yöresi için İzmir ajansı ve Mersin-Adana yöreleri için Çukurova ajansı. Yakın zamanda, sekiz ajansın daha kurulması kararlaştırılmıştır (İstanbul, Konya, Samsun, Erzurum, Van, Gaziantep, Diyarbakır ve Mardin), ancak bu ajanslar henüz faaliyete geçmemiştir.¹⁶ Gelgelelim, bu ajansların kurulmasına ilişkin kriterler, bazı NUTS bölgelerine diğerlerinden daha fazla öncelik tanınması ve bölgeler arasındaki dağılım biçimleri –özellikle de merkezi bütçe-ye ayrılan fon miktarı– halka duyurulmamıştır.

İkincisi, bu kamu kuruluşlarının fonksiyonları –özel kanuna tabi oldukları halde– kamusal, özel ve sivil toplum oyuncularını bilgilendirmek, desteklemek ve koordine etmekle sınırlıdır. Öte yandan, kalkınma ajansları

13 Açıklanan kriterler, projenin yaşayabilirliğini, ekonomik ve sosyal (istihdam) kalkınma bakımından potansiyel koşullarını, ihraç edilme potansiyelini, yenilik kapasitesini, üretilen katma değeri ve sektörlerle yayılma kapasitesini içermektedir.

14 Röpörtaj, Çukurova Kalkınma Ajansı, Adana, Kasım 2008.

15 İzmir ajansı bu açıdan bir istisna oluşturmaktadır. İzmir bölgesi, ekonomik açıdan çok dinamik ve dışa dönüktür. Bu ajans, özel sektörün (ticaret odası aktif bir rol oynamıştır), bazı STK'ların ve böyle bir ajansın kurulması için yoğun baskı yapan yerel otoritelerin ortak girişimiyle kurulmuştur (Loewendahl-Ertugal 1995: 44). İlginçtir ki, İzmir aynı zamanda bir “il”dir, yani “bölge” ile “il” aynı şeyi ifade eder. Bu durumda, böyle kurumsal bir yenilik ortaya koymamaktadır.

16 Ajansların henüz kurulmadığı bazı bölgelerde, DPT hazırlık niteliğinde bir NUTS II birimi oluşturulan iller arasında hizmet birlikleri kurdu. Bu birlikler, bölgesel kalkınma programlarının uygulanması için bölgesel yönetim yapıları oluşturmak amacıyla, il ve belediye idareleri arasında kurulacak ortaklığı içerir. 2004'te Avrupa Birliği fon destekli bölgesel kalkınma planlarının uygulandığı bu NUTS II bölgelerinde, toplamda sadece dört hizmet birliği faaliyet gösteriyordu (Avrupa Topulukları Komisyonu 2004:131).

son derece sınırlı bir inisiyatife sahiptir ve özel olarak bölgesel kalkınma için tahsis edilmemişlerdir. Ajans yönetim kurulları, belediye başkanları, valiler, ticaret odası direktörleri ve sanayi yöneticilerinin yanı sıra, il genel meclisi başkanları gibi başka yerel kuruluşlarda görev yapan kişilerden oluşmaktadır; fakat bu karar alma organına vali başkanlık etmektedir. Vali gibi, her ajansın genel sekreteri de ana ofis tarafından atanır.¹⁷ Bölgesel planların koordine edilmesi, denetlenmesi ve değerlendirilmesi görevini üstlenen organ da ana ofistir. Dolayısıyla, bu süreç neredeyse tamamen merkez tarafından kontrol edilmektedir. Bu sebeple, bölgesel seviye, aynı zamanda merkezi otoritelere bağlı kalmaktadır.

Ayrıca ajanslar, bütçesinin önemli bir kısmını kendilerine tahsis eden ve yıllık çalışma programlarını onaylayan DPT'ye bağlıdırlar. Bu analiz, yapısal fonların yönetiminden sorumlu otoritenin belirlenmesiyle de doğrulanmaktadır. AB, yetki ikamesi ilkesine göre, üye devletlerin kendi bölgesel politikalarını uygulamalarına ve yapısal fonların idaresinden hangi otoritenin sorumlu olacağına karar vermelerine izin vermektedir. Türk hükümeti, bu görevden sorumlu otorite olarak DPT'de karar kılmıştır. DPT, kanunen, bölgesel kalkınmaya yönelik ulusal ve uluslararası fonların dağıtım ve kullanım ilkelerini ve süreçlerini belirlemekten de sorumludur (5449 sayılı Kanun, md. 4c). Pratikte, bu yetkinliklerin DPT'ye tanınması, ajansların rolünü daha da kısıtlamaktadır.

Bu ajanslar, en iyi şekilde, Avrupa gereksinimlerine yanıt verirken bir yandan da fiili ademi merkezileşme sürecine girmeye yönelik iç isteksizlikleri ve itirazları yumuşatan kurumsal bir düzenleme olarak tanımlanabilir. Ajanslar, temelde Avrupa yapısal fonlarını yönetmek ve uluslararası fonları, devletin merkezi yapısını tehlikeye atmadan, gerekli yerlere kanalize etmek için tasarlanmıştır (Loewendahl-Ertugal 2005: 45). Dolayısıyla, kalkınma ajanslarının bölgelerin oluşumuna ve bölgesel bir siyasi varlığa giden yolu açmaları neredeyse imkânsız görünmektedir.

Son olarak, bu trend Avrupa'daki kalkınma süreçleriyle tutarlı görünmektedir. Avrupa kurumları da son derece hassas bölgesel politika alanlarında, yani üye devletin özel bir yetkinliğe sahip olduğu alanlarda istenen müdahale seviyesini sağlamak konusunda tereddüt etmektedirler. Farklı genel yö-

¹⁷ Çukurova Kalkınma Ajansı Genel Sekreteri, Ankara'dan özel olarak geçmiş bir bürokrattır. İktisat ve kamu yönetimi bölümlerinden mezun olduktan sonra, DPT'de ve dış ticaret hazine müsteşarlığında uzman olarak görev yapmıştır. Ayrıca Kanada'da Türk konsoloslugu yaptığı yıllara dayanan bir diplomasi deneyimine sahiptir. Röportaj, Adana, Kasım 2008.

nelimlerin tercihleri ve çıkarları çeşitlenmiş (özellikle REGIO ve ENLARG) ve gelişmiştir. Yeni üye devletlerin deneyimleri, Avrupa kurumlarının başlangıçta daha geniş yetki dağılımına yönelik yapısal değişikliklerden yana olduğunu göstermektedir. Fakat Avrupa Komisyonu, tüm bölgesel programları idare edemediği için ve bölgelerdeki idari kapasiteye duyulan güvenin azalması sebebiyle, bu yönelimini zaman içinde değiştirmiştir. Bu nedenle, bakanlıklar, uyum programlarının uygulanmasından sorumlu otoriteler olarak tercih edilmişlerdir; bu durum, bakanlıkların bugün sahip oldukları güce kavuşmasına sebep olmuştur (Keating 2003a: 17). Türkiye’deyse, REGIO Genel Yönelimi, merkez dışı, çok seviyeli bir idealle, verimliliğe ve merkezi kurumlara öncelik tanıyan pragmatizm arasında benzer tereddütler yaşamaktadır (Massardier, Tek 2005: 38). Bugüne kadar gösterdiği direnç ve değişimlere dayanarak, Türkiye’nin birçok yeni AB üyesi devletin izlediği yoldan gittiği söylenebilir. Bu süreç, yapısal fonların programlanmasının ve uygulanmasının yeniden merkezileşmesi ve kontrol mekanizmalarının artmasıyla karakterize edilen bir dönemde gerçekleşmektedir. Buna bağlı olarak, Avrupa Komisyonu’nun merkezi hükümetlere sağladığı desteğin önceki on yıla göre arttığı da dikkate alınmalıdır.

SONUÇ

Marcou’nun teritoryal reformlar tipolojisinde, Türkiye’deki bölgeselleşme süreci, en iyi şekilde “idari bölgeselleşme” olarak tanımlanabilir; bu tanım, hükümete bağlı, hükümet tarafından kontrol edilen ve hükümetin aracı olarak hizmet veren kurumların oluşturulmasına işaret etmektedir; bu kurumların işlevi, genellikle merkezileştirilmiş bölgesel politikalarla bağlantılı olarak, bölgesel ekonomik kalkınmanın teşvik edilmesidir. Bu sebeple, bölgesel politikalar merkezi hükümetin elinde olmayı sürdürmektedir (Marcou 2002: 141, 153). Söz konusu durum, hem mevcut yerel topluluklar yoluyla ademi merkezileşmeden (bu durumda bölgesel politikalar mevcut yerel kamu yetkililerinin elindedir), hem de bölgesel ademi merkezileşmeden (bu durumda merkez dışı kamu yetkililerinin bölgesel politikalardan sorumludur) ayrılmaktadır.

Bölgeselleşme biçimi, hükümetin bölgesel politikaların organizasyonuna ilişkin kurumsal seçimleri yaparken temel aldığı Türk merkezîyetçiliğiyle bağdaştırılmadan anlaşılabilir. Bölgesel politikaların organizasyonu, AB üye devletlerinde olduğu gibi, ulus-devletlerin ara seviye için kullandığı kurumsal seçenekleri yansıtmaktadır. Dolayısıyla da *yol bağımlılığı* açısından yapılan analizlerin önemini ortaya koymaktadır. Sonuç olarak, bölgesel politikalar

aracılığıyla siyasi, hatta idari bölgeselleşme olasılığı oldukça düşük görünmektedir.

Bu kalkınma, Türkiye’nin Avrupa gerekliliklerini hiçe sayması olarak değil, bu gerekliliklerin oldukça belirsiz olmasıyla açıklanmalıdır. Yeni üye devletlerde yeni bölgesel kimliklerin alanlara ayrılması, içeriği ve imtiyazları konulu teritoryal reformların etkilerini araştıran birçok analiz, tek bir noktada hemfikirlerdir: AB’nin ulusal ötesi yönetim modelleri oluşturma kapasitesi, genellikle fazla büyütülmektedir. Aslında AB bölgesel sorunlar için herhangi bir model dayatmamaktadır. Bölgesel politikalara ilişkin Avrupa normları yeni AB üye ülkelerinde ne gibi etkilere sebep oldu? Bu normlar, adaptasyon süreçlerine ve kurumsal yeniden yapılandırmalara yol açmıştır. Ancak, “AB’nin bölgesel politikaları, bölgeyi kurumsal anlamda Avrupa devletlerinin teritoryal organizasyonunun yeni bir paradigması olarak dayatmayı başaramamıştır” (Marcou 2002: 164). Bu noktada, farklı açıklamaların kusurlu bulunması mümkündür. Birincisi ve en önemlisi, böyle bir “bölgesel Avrupa modeli” yoktur (Keating 2003b: 66): Avrupa antlaşmaları, üye devletlere teritoryal organizasyona ilişkin hiçbir kural dayatmamaktadır.

Bunun bir sonucu olarak, Türkiye’deki devletçi ve bölgencilik karşıtı oyuncular, AB’nin ademi merkezileştirme potansiyelini –olasılıkla siyasi sebeplere de dayanarak– fazlasıyla büyütmektedirler. Öte yandan, yeni üye devletlerin deneyimleri, bölgesel otonominin veya etnik, kültürel veya dilsel hakimiyetleri tanıma hakkının hiçbir devlette verilmediğini göstermektedir. Buna ek olarak, deneyimler federalizmin bir seçenek olmadığını ortaya koymaktadır. Bu sebeple, yeni üye devletlerin deneyimlerini göz önünde bulundurmamak, Türkiye’nin durumuna yeni bir ışık tutar.

Kaynakların teritoryal modelini değiştirecek başlıca faktör, AB’ninkine benzeyen bir bölgesel politikanın uygulanmasıdır. Ajansların bölgesel plan oluşturma ve kaynaklarının dağıtımını açısından belirledikleri öncelikler hakkında bir hükme varmak için henüz erkendir. Ayrıca, AB yapısal fonlarının uygulanmasının politika seviyeleri arasındaki kaynak ve dolayısıyla güç dengesi dağılımını ne ölçüde yeniden yapılandıracağını bilmek için de biraz daha sürenin geçmesini beklemek doğru olacaktır.

KAYNAKÇA

Bayraktar, Ulaş ve Elise Massicard (2009), *La décentralisation en Turquie*, Rapport FASO-PO/Agence Française de Développement, Paris.

- De Winter, Lieven ve Huri Türsan (1998) (der.), *Regionalist Parties in Western Europe*, Londra, Routledge.
- Dulupçu, Murat Ali (2005), "Regionalization for Turkey: an Illusion or a Cure?" *European Urban and Regional Studies*, Cilt 12, No. 2, s. 99-115.
- Commission of the European Communities (2001), *2001 Regular Report on Turkey's Progress towards Accession*, Brüksel, 13/11/2001, SEC (2001) 1756, URL: http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2001/tu_en.pdf
- Commission of the European Communities (2004), *2004 Regular Report on Turkey's Progress towards Accession*, Brüksel, 6/10/2004, SEC(2004) 1201, URL: http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2004/rr_tr_2004_en.pdf
- Danielson, Michael N. ve Ruşen Keleş (1985), *The Politics of Rapid Urbanization: Government and Growth in Modern Turkey*, New York/Londra, Holmes and Meier.
- Dorransoro, Gilles (2000), "Les Kurdes de Turquie: revendications identitaires, espace national et globalisation", *Etude du CERI n°62*, Ocak, URL: <http://www.ceri-sciencespo.com/publica/etude/etude62.pdf>
- European Commission (1999), *1999 Regular Report from the Commission of Turkey's Progress towards Accession*, Brüksel, 13/10/1999, URL: http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/1999/turkey_en.pdf
- European Commission (2000), *2000 Regular Report from the Commission of Turkey's Progress towards Accession*, Brüksel, 8/11/2000, URL: http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2000/tu_en.pdf
- European Commission (2005), *Turkey 2005 Progress Report*, Brüksel, 9/11/2005, SEC (2005) 1426, URL: http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2005/package/sec_1426_final_progress_report_tr_en.pdf
- Finkel, Andrew (1990), "Municipal politics ve the State in contemporary Türkiye", Nüket Sirman ve Andrew Finkel (der.), *Türk Eyalet, Türk Society* içinde, Londra, Routledge Curzon, s. 185-218.
- Gezici, Ferhan ve Geoffrey J. D. Hewings (2004), "Regional Convergence and the Economic Performance of Peripheral Areas in Turkey", *Review of Urban and Regional Development Studies* cilt 16, no. 2, Temmuz, s. 113-132.
- Güler, Birgül Ayman (1998), *Yerel Yönetimler: Liberal açıklamalara eleştirel yaklaşım*, Ankara, TODAIE.
- Keating, Michael (2003a), "Territorial Restructuring and European Integration", Keating, Michael ve James Hughes (der.), *The Regional Challenge in Central and Eastern Europe. Territorial Restructuring ve Avrupa Integration* içinde, Brüksel, Peter Lang, s. 9-20.
- Keating, Michael (2003b), "Regionalization in Central and Eastern Europe: The Diffusion of a Western Model?", Keating, Michael; Hughes, James (der.), *The Regional Challenge in Central and Eastern Europe. Territorial Restructuring ve Avrupa Integration* içinde, Brüksel, Peter Lang, s. 51-67.
- Loewendahl-Ertugal, Ebru (2005), "Europeanisation of Regional Policy and Regional Governance: The Case of Turkey", *European Political Economy Review*, cilt 3, no. 1, Bahar, s. 18-53.
- Marcou, Gérard (2002), "L'adaptation des structures territoriales face à la politique régionale communautaire", *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, cilt 33, no. 3.

- Mardin, Şerif (1973), "Center-periphery relations: A key to Turkish politics?", *Daedalus*, 102(1), s. 169-190.
- Massardier, Gilles ve Hande Tek (2005), "L'eupéanisation des rapports centre/périphérie en Turquie. Entre accommodements communautaires et prolongement des pratiques domestiques", *Pôle Sud*, no. 23, s. 35-43.
- Massicard, Elise (2005), "Politiser la provenance. Les organisations d'originaires de Sivas à Istanbul et Ankara", *European Journal of Turkish Studies*, No. 2, Hometown Organisations in Turkey, URL: <http://www.ejts.org/document362.html>
- Massicard, Elise (2006), "Claiming Difference in an unitarist frame: the case of Alevism", Hans-Lukas Kieser (der.), *Turkey Beyond Nationalism: Towards Post-Nationalist Identities?* içinde, Londra, IB Tauris, s. 71-79.
- Massicard, Elise (2008), "Régionalisme impossible, régionalisation improbable: La gestion du territoire en Turquie à l'heure du rapprochement avec l'Union Européenne", *Revue d'Etudes Comparatives Est-Ouest*, cilt 39/3, s. 171-203.
- Massicard, Elise (2009) "L'islamisme turc à l'épreuve du pouvoir municipal. Production d'espaces, pratiques de gouvernement et gestion des sociétés locales", *Critique Internationale* n°42, 2009/1, s. 21-38 [Türkçeden tercüme "Türk İslâmcılığı belediyecilik sınırında. Alan üretimi, yönetim pratikleri ve yerel yönetimler", şu yayında yayınlanacaktır: *Idea*, no. 1, 2009].

Fransa'da Bölgeler ve Avrupa Birliği: Değişimle Direnç Arasında

ROMAIN PASQUIER

Fransa devleti, diğer Avrupalı ulus-devletler gibi, yıllar boyunca bir yandan Avrupa entegrasyon süreci diğer yandan da alt ulusal siyasi seviyelerin git-tikçe artan özerklik arzusunun baskısıyla karşı karşıya kalmıştır. Ekonomik cephede, ekonominin giderek uluslararası bir hal alışı, devlet tarafından yön-lendirilen teritoryal planlama politikalarına dair birtakım sorular uyandırırken, yerel üretim birimlerinin esnek bir şekilde özelleştirilmesine dayalı post-Fordist bir üretim vaadi de yönetimin ara seviyelerini güçlendirme gerekliliğini ortaya koymaktadır (Amin, 1994). ‘Globalleşme’, siyasi anlamda Avrupa entegrasyon sürecini ve bununla birlikte çok seviyeli yönetişimin doğuşunu hızlandırmıştır (Hooghe ve Marks, 1996; Le Galès ve Lequesne, 1997; Keating, 1998). Avru-pa bölgesel politikası, 1980’lerin ortalarından beri Avrupa Birliği (AB) bünye-sindeki bölgesel seviyede kamusal hareketin yeniden organize edilmesinin en önemli değişkeni olarak tanımlanmaktadır. Daha da genel bir çerçeveden bakıldığında, teritoryal politikalar, ‘Avrupalılaşıma’ trendinin bütünü tarafından, ilk olarak AB politikası sürecinde tanımlanan ve uzlaşılan, ardından iç (ulusal ve alt ulusal) diskur mantığına, siyasi yapılara ve kamu politikalarına entegre edilen normların, inançların, resmi ve gayri resmi kuralların, prosedürlerin, po-litika paradigmalarının, stillerin, “işleri yürütme biçimlerinin” a) yapılandırıl-ması, b) dağılımı ve c) kurumsallaştırılması sürecinde, yeniden şekillendirilmiş-tir (Radaelli, 2003). Avrupalılaşıma, bölgesel oyunculara konumlarını merkezi idareler karşısında güçlendirmeleri için siyasi ve ekonomik kaynaklar sağlayarak, yeni bir siyasi fırsat yapısı oluşturur (Börzel, 2002; Pasquier, 2004).

Avrupalılışmayı konu alan literatür, 1990'ların sonundan itibaren başlar (Graziano ve Vink, 2006). AB entegrasyonu sürecini Üye Devletlerin iç değişim süreçlerinin içsel bir parçası olarak gören bu yazarlar, temelde devletlerin iç sistemlerinde AB yönetimine katılmalarının bir sonucu olarak oluşan siyasi değişimin 'türünü' değerlendirmek olmuştur (Featherstone ve Radaelli, 2003; Goetz ve Hix, 2000). Bu analizin bir bölümü olarak, literatürün temel kavramsal hedeflerinden biri de, AB yönetiminin iç siyasi sistemlerini içine alarak nasıl dönüştürdüğünü saptamaktır (Börzel ve Risse, 2007). Bu bağlamda, araştırmalar Avrupa entegrasyonunun etkilerinin iç sistemler üzerinde etkili olmasını sağlayan süreçleri incelemiş ve uyum sağlama (ve uyum sağlamama) süreçleriyle bunların sonuçlarını açıklayan faktörleri belirlemiştir (karmaşa/farklılık; dönüşüm/içine alma/direnç) (Baisnée ve Pasquier, 2007; Cowles ve ark. 2001). Bu koşullarda, AB'nin 'etkisi' kavramı, dikey baskılara uyum sağlamayı değil, daha çok sosyalleşme süreçlerinin, kavram karmaşasının, politika paradigmalarını ve fikirlerini yorumlamayı öğrenmenin ve bu yorumları değiştirmenin ince etkilerini ifade etmektedir (Radaelli ve Pasquier, 2006). Bu etki türlerini analiz etmek için, sosyalleşme süreçleriyle ilgili politika analizi ve politik sosyoloji ile öğrenme ve bilgi dağılımı politikalarını konu alan klasik literatüre dönmemiz gerekir. Yerel oyuncular, aynı zamanda Avrupa normlarının ve kurallarının birer filtresi ve kullanıcısıdır (Pasquier, 2005). Avrupalılışma analizi, yerel değişimin nasıl uygulandığını ele alır. Bunu yaparken, bir yanda da uyum sağlama modellerinin, özellikle de alt ulusal boyutların eklenmesi ve bu durumun bölgesel seviyedeki etkilerinin araştırılmasıyla, yerel oyuncular tarafından 'Brüksel'e verilecek basit reaksiyonlardan daha karmaşık ve yaratıcı olabileceğini gösterir. Bu nedenle, bu makalede aşağıdan yukarıya bir Avrupalılışma yaklaşımı izledim (Pasquier ve Radaelli, 2006). Bağımsız bir değişken olan AB politikası/siyasetinden başlayıp, bunun yerel kurumlar, politikalar ve siyaset üzerindeki sonuçlarını izlemek yerine, bu makalede yapacağım analiz bir grup yerel aktör seviyesinde, yani Fransız bölgelerinde başlıyor ve sonlanıyor. Bölgesel oyuncularla başlayacağım. Zaman içindeki nedensel dizileri izleyerek, AB'nin etkileşim sisteminin ana bileşenlerinde herhangi bir değişime sebep olup olmadığını, olduysa ne zaman ve nasıl olduğunu araştıracağım. İzlediğim yaklaşım Fransız bölgelerine uygulandığında, üç Avrupalılışma boyutu görüyoruz: (1) bölgesel politikaların uyumlandırılması, (2) yeni siyasi stratejilerin geliştirilmesi ve (3) anayasal ve hukuki yapıların evrimi.

Fransa'da, merkezi otoriteler rakip bir ulusal üstü 'merkez'in, Avrupa Komisyonu'nun ortaya çıkışıyla yüzleşmek zorunda kalmıştır. Komisyon, alt

ulusal otoritelerle, hem AB'nin bölgesel politikaları hem de yerel ve bölgesel otoritelerin AB Bölgeler Komitesi'nde kurumsal olarak temsil edilmesi yoluyla, alışveriş ve işbirliği ilişkileri kurma niyetindedir (Balme, 1996; Négrier ve Jouve, 1998; Jeffery, 1997). Bu devam eden süreç, Fransa'daki merkez/çevre ilişkilerini ve merkezi devletin geleneksel hakimiyetini zora sokmaktadır. Peki bu nedenle Fransız bölgelerinin Avrupalılaşmasına mı tanıklık ediyoruz? AB Fransız bölgelerini ne ölçüde güçlendiriyor? Bölgesel güçlenme üzerine mevcut olan bulgulara ilişkin bir inceleme, Avrupa devletleri arasında ve söz konusu devletlerin kendi içinde çok farklı etkiler göstermektedir (Bache, 2006; Smyrl, 1997). Hükümetlerin AB uyum politikalarının teritoryal etkisini etkin bir şekilde sınırlandırmaya çalışan Merkezi Üye Devletlerde –İngiltere ve Yunanistan gibi–, söz konusu merkezi yönetimler büyük bir başarı kazanmışlardır. AB gereklilikleri, güçlü merkezi hükümetlerin ortaklıklar üzerinde hakimiyet kurmasını sağlayacak kadar esnekler. Öte yandan, daha merkez dışı bir yönetimin hakim olduğu Üye Devletlerde, alt ulusal otoriteler, AB ortaklığı gerekliliklerinin daha fazla yerel kontrol iddia etmek için sunduğu fırsatların avantajlarından faydalanmak için daha uygun bir konumdadırlar. AB gereklilikleri, aynı şekilde, Belçika ve İspanya gibi devletlerde de bölgeselleşme baskılarını alevlendirmektedir (Bursens, 2002; Closa ve Heywood, 2004). Kısacası, 1990'lardaki Avrupa siyasetinin bölgesel boyutu üzerine yapılan kapsamlı araştırmalar, Avrupalılaşma etkilerine ilişkin farklı bir portre çizmektedir. Ancak yakın zamanlarda, AB ve Avrupa bölgeleri arasındaki ilişkiler 'gittikçe daha fazla ihmal edilmiştir' (Elias, 2008: 483). Bu makale, AB'nin Fransız bölgeleri üzerindeki etkilerini analiz edip, günümüz Fransa'sındaki siyasi değişime ilişkin daha iyi bir anlayış sağlayarak, bu soruyu gündeme getirmeyi amaçlamaktadır.

Öncelikle, Fransa'daki bölgeselleşme sürecini ve bölgelerin Fransa'daki ademi merkezileşme sürecinin kurumsal mimarisinde oynadığı rolü analiz edeceğim. '*À la française*' (Fransız usulü) bölgeselleşme, diğer Avrupa devletlerine göre daha özel bir trend izlemiştir. Çoğu Avrupa ülkesinde bölgeselleşme veya ademi merkezileşme yolundaki hamleler belirli bölgesel toplulukların uzun süredir var olan kültürel ve politik taleplerini düzenlemeye yönelik bir çabayken, Fransa'da 1980'lere kadar daha 'işlevsel' bir bölge vizyonu hakimdi. Bu tarihi özellik, Fransız bölgelerinin diğer ülkelere göre siyasi kapasitesi bakımından sahip olduğu yapısal engeli açıklamaktadır. İkinci olarak, AB politikalarının uygulanmasının, Fransa'nın merkez/çevre ilişkilerinde politika değişimlerine yol açtığını ortaya koyacağım. Bölgesel politikaların ve politika yapmanın Avrupalılaşması, bölgelere yeni ekonomik ve siyasi kay-

naklar kazandırmıştır. Siyasi kapasiteler bölgeler arasında değişse bile, bölgesel ve yerel liderler, AB normlarını ve kaynaklarını yeni bir güç iddiasında bulunmak için kullanmaktadırlar. Ancak Avrupalılaşıma Fransız bölgelerinde gerçekten bir politika ve strateji değişimi yaratmışsa bile, bugüne kadar Fransa'nın ademi merkezileşme sürecinin temel anayasal ve hukuki yapılarını değiştirmeyi başaramamıştır. 2003-2004 yıllarında son ademi merkezizyet yasasının uygulanması, ademi merkezileşme sürecindeki Jakoben devletin direnişini ortaya koymaktadır.

FRANSA: BÖLGESELLEŞME SÜRECİNİN İKİ YÜZÜ

Fransız bölgelerinin yapısal sınırlarının büyük kısmı, Fransa'daki bölge sorununun tarihinde bulunabilir. 19. yüzyılın sonundan beri, bölgeselleşme, merkezileşme ve ademi merkezileşme arasındaki tartışmaların temel sorunu olmuştur. Ancak bölgeselleşme, diğer Avrupa devletlerine göre daha özel bir trend izlemiştir. Bu durum, 1982-83 yıllarında Gaston Defferre liderliğinde başlatılan ilk ademi merkezileşme reformunda bölgesel seviyenin bulunduğu belirsiz konumu açıklamak için yeterlidir. Birçok Avrupa devletinde, bölgeselleşme veya ademi merkezileşme süreçleri, belirli bölgesel toplulukların yönelttiği sürekli kültürel ve siyasi talepleri düzenlemeye çalışmıştır. Fransa'daysa bölge konusu daha farklı bir boyutta ele alınmaktadır. İkinci Dünya Savaşı'ndan itibaren iki ana bölge temsili oluşmuş ve birbiriyle rekabet etmeye başlamıştır: ekonomik ve planlama alanı olarak tanımlanan bölge ve bir siyasi temsil seviyesi olarak tanımlanan bölge (Pasquier 2003a, 2004a). Fransa'da uzun bir süre boyunca, bölgeye dair yapılan ilk tanım, yerel Cumhuriyetçi idareye aykırı olmaması sebebiyle, genel hakimiyetini korumuştur. 1960 ve 1970'lerden itibaren, bölgelerin siyasi vizyonunun yükselmesiyle, bu iki fikir arasında bir uzlaşma niteliği taşıyan ve 1982-83 yıllarında Gaston Defferre liderliğinde başlatılan ademi merkezileşme reformu doğmuştur. Bu yüzden, Fransa'daki istisnai durumu anlamak için, bir tarafta yerel Cumhuriyetçi idarenin yapılanma biçimini ve Devletin kültürel standardizasyonunu teşvik etme kapasitesini, diğer tarafta da İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra bölgesel planlama yoluyla sağlanan ekonomik kalkınmayı göz önünde bulundurmalıyız.

BÖLGE: İŞLEVSEL BİR ALAN MI, YOKSA SİYASİ BİR ALAN MI?

1789 Devrimi'nin ardından yasalarla tanımlanan Fransız yerel idare sistemi, yerel yönetim sistemlerinin Batı Avrupa'nın büyük bölümünde temel alması gere-

ken bir modeli örnek almıştı. Bu model, Bourbon sistemine benziyor, güç merkeziyeti ve aynı kent ve kasabaya dayanması açısından bu sistemi takip ediyordu. Ancak Jakoben hükümetler, bu merkezileşme sürecini, merkezi bir devlet memuru olan *préfet*'in (başkan) başkanlığındaki 83 *département*"tan oluşan tekbiçimli bir yapıda sistemleştirdi. Başkanlar, sadece bölge meclislerinin (*conseils généraux*) muamelelerini yönetmekle kalmıyor, aynı zamanda komünler tarafından alınan kararlar üzerinde denetim yetkisini de kullanıyorlardı.

Bu merkez dışı yönetim sistemi, iki imparatorluk, iki krallık ve dört cumhuriyet rejimi boyunca, 180 yıldan fazla süreyle temelde değişmeden kalırken, yerel güçler adım adım yerel demokrasiye yönelik bir şekilde geliştirdi. *Département*'ler, 1830'larda yerel otoriteler olarak tanınmış, 1871'deyse '*collectivités territoriales*' olarak tam anlamıyla onaylanmıştı. *Département*'lerde, başkanlar Mart 1983'te çıkan kanunun yürürlüğe girmesine kadar, baş idari görevli sıfatıyla görev yaptılar. Belediye başkanları, yani komünlerin idarecileri, 1882'de halk tarafından seçilmeye başladı ve bölgeler tam bütçe yetkinliğiyle, komün meclisleri için genel bir yetkiye sahip oldular. Fakat bu tekbiçimli siyasi-idari yapı, kapsamlı bir kültürel standardizasyon süreci olmaksızın işleyemezdi. Fransız merkezi elitlerinin kurumsal yapıları, güçlü bir ulusal ideoloji oluşturmak suretiyle sağlamlaştırılmaları kaçınılmaz bir gereklilikti (Rokkan ve Urwin, 1982). 19. yüzyılın sonunda, Üçüncü Cumhuriyet bu rolü Okul ve Ordu'ya verdi. Bu görev, '*hussards noirs de la République*' adıyla bilinen cumhuriyetçi öğretmenlerin liderliğinde, yoğun bir ulusal eğitim projesiyle ve bölge içindeki iletişim hatlarının geliştirilmesiyle yerine getirildi (Helias, 1975; Thiesse, 1997; Weber, 1977). Bunun yanı sıra, Birinci Dünya Savaşı, milyonlarca kişiyi Breton, Basklı, vs. değil, birer Fransız olduğuna ikna etti. Bu kültürel standardizasyon, etnik-bölgeci iddiaların Fransa'da 1960'lara kadar, diğer Avrupa ülkelerinin aksine marjinal kalışının sebebini açıklamaktadır (Izquierdo ve Pasquier, 2004). İlk bölgeselleşme dalgası, 19. yüzyılın sonuyla İkinci Dünya Savaşı arasında, ekonomik bir düşüş içinde olan elitlerin bazı bölgelerdeki kültürel ve dilsel gelenekleri cumhuriyet projesine karşı mücadele etmek için kullanmalarıyla birlikte baş gösterdi. Bu bölgecilik, Bretagne, Languedoc veya Korsika gibi, Fransız ekonomisini tanımlayan ve değişim sürecinde olan ticari modellerin gittikçe daha az önemsedii, az gelişmiş ve çevrede kalan bölgelerde genişleme fırsatı buldu. Bu ilk bölgeselleşme hareketi, Jean-Charles Brun'un '*Fédération Régionaliste Française*'i boyunca önemli bir entelektüel etkiye sahip oldu (Wright, 2006), fakat seçimlerde hiçbir zaman gerçek bir etki sağlayamadı.

Öte yandan, 19. ve 20. yüzyıllar içinde, 'ileri gelenler' olarak bilinen bir siyasi liderler sınıfı oluştu. Bu sınıf, fikirlerine ilişkin çıkarları ilerletmek ve siyasi desteği korumak için, başkanlar ve başkan yardımcıları, hatta bazen hükümet üyeleri de dahil olmak üzere, hükümet temsilcileriyle ilişkileri 'yönetiyordu'. Daha muktedir ve hırslı olanlar, genellikle seçimle gelinen ve kendilerine yetki ve nüfuz sağlayan görevlerde yoğunlaşarak, büyük bir prestij ve otorite kazanmayı başarmışlardı (*le cumul des mandats*). Bu sınıfın daha tanınmış üyeleri, *grands notables* adıyla biliniyordu ve Devletin gücünü, ellerindeki seçime dayanan ve gayri resmi güçlerle, yerel halkın çıkarlarına göre yönetebiliyorlardı. Bu sistem, Pierre Grémion (1976) tarafından, Jakobenliğin Aslanının yerel çıkarlarla ehlileştirildiğini ima edercesine, 'ehlileştirilmiş Jakobenlik' olarak adlandırılmıştır. Bu sistem, yerel liderler, merkezi siyasetçiler ve üst düzey devlet memurları arasında bir dayanışma oluşturdu. Bu fenomen, aynı zamanda yerel özerklik taleplerinin Fransız Devleti tarafından bunca uzun bir zamandır sıkı bir şekilde kontrol edildiğini de açıklamaktadır. Siyasi liderler, aynı zamanda yerel ve ulusal temsilcilerdi.

İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra, Fransız Devleti ekonomik ve endüstriyel bir yeniden yapılanma sürecine girmek zorunda kaldı. Devlet, illerde büyümeyi, teşvik etmeyi ve Paris'le Fransa'nın geri kalan bölgelerindeki dengesizlikleri düzeltmeyi amaçlayarak, yayılcı bir politika benimsemişti. Bu bağlamda yerel ve bölgesel oyuncular, söz gelimi Bretagne'deki '*Comité d'études et de liaison des interest Bretons* (CELIB)' gibi daha yoksul bölgeleri kalkındırmak için seferber oldular. 1950'lerle 1960'ların sonu arasında, ikinci bir bölgeselleşme dalgası gelişti. Bu yeni bölgeselleşme, Fransız merkezi idaresi tarafından geliştirilen bölgesel planlama politikası ve bu dönemde mevcut bulunan, devlete ait merkezi planlama ajanslarıyla bağlantılıydı.¹ CELIB liderliğindeki bölgesel koalisyonlar, Fransa Devletinin ulusal planlama politikasını bölgeselleştirmek zorunda bıraktı (Pasquier 2003a, 2003b). 1956'da, merkezi idare 21 bölgeyi resmi bir bölgesel Fransa haritası çıkardı.² 1964'te, yerel, eko-

1 Commissariat Général au Plan ve Direction à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR). Fransız merkezi idaresi WWI, bölgeyi Cumhuriyetçi Devlette reform yapmak için verimli bir seviye olarak görmektedir. 1917'de, Ticaret Bakanı Clémentel, Fransa'da ekonomik kalkınmayı teşvik etmek için 17 bölgenin kurulmasını önerdi. Eylül 1938'de çıkarılan bir kanun, Fransa'daki ticaret odaları derneğini bölgeselleştirdi. Vichy hükümeti de bölgesel seviyeyi kullanarak ve 'préfets de région' birimini kurarak, Cumhuriyetçi idarede reform yapmaya yönelik farklı önerilerde bulundu (Pasquier, 2004b).

2 Bölge haritası, 1956'dan beri sadece bir kez değiştirildi. 1971'de, Korsika Provinces-Alpes-Côtes d'Azur'dan ayrıldı. Fransa'da bugün 22 metropol bölgesi ve 4 'd'Outre-mer' bölgesi (Guadeloupe, Martinique, Guyane ve Réunion) bulunmaktadır.

nomik, sosyal ve kültürel bölümleri bir araya getirmek için oluşturulan danışma organlarının kurulması ve siyasi liderlerle devlet hizmetinde çalışanların bölgesel planlama ve programlama sürecine dahil olmaları için bu danışma organlarında görevlendirilmeleriyle, yeni bir devlet ekonomik kalkınma çerçevesi oluşturuldu. Bazı bölgesel gruplar ve elitler, ulusal hükümete bölgesel aktörleri '*aménagement du territoire*' adıyla bilinen politikayla ilişkilendirilmesi için baskı uygulamak amacıyla koalisyonlar kurdular (Pasquier, 2003a). Bu ikinci 'işlevsel bölgecilik' dalgası, General de Gaulle'in 1969'daki bölgeselleşme referandumunun başarısız olmasıyla birlikte kesin bir başarısızlığa imza attı. Ancak 1960'lardan itibaren Bask ülkesi, Bretagne, Korsika ve Languedoc-Roussillon gibi bazı bölgelerde çeşitli kültürel ve siyasi iddialar baş gösterdi (Fournis, 2005; Lafont, 1967; Phlipponeau, 1967). Bu dalga, kültürel hareketlerle ve Bretagne'deki '*Union démocratique bretonne*' veya Korsika'daki '*Action régionaliste corse*' gibi siyasi partilerle yapılan solcu bir bölgecilikti. Bu hareketlerin bazı iddiaları, Fransa'da 1982'de ademi merkezizet reformunu uygulayan Fransa Sosyalist Partisi³ tarafından da benimsendi.

BÖLGELERE KARŞI ADEMİ MERKEZİLEŞME

1982-83 yıllarında Gaston Defferre liderliğinde yapılan reformlar, bölgesel kurumlara kurumsal kamu tüzel kişiliği statüsü, bölge ve bölüm meclislerinin başkanlarına da (*conseils régionaux* ve *conseils généraux*) gerçek yürütme güçleri kazandırdı. *Préfet*'ler, görev yaptıkları bölge ve bölümlerde devlet personeline başkanlık etmeyi sürdürdüler. 22 Büyükşehir Bölgesi, ekonomi, mesleki eğitim, öğrenim (orta dereceli okullar), bölgesel demiryolu ulaşım planlaması,⁴ çevre, kültür ve araştırma alanlarında iktidar kazansa da, bütçeleri darlığını korudu.⁵ İlk bölgesel seçimler, 1986 yılında yapıldı. Ancak yetki dağılımı süreci, Fransız yerel sisteminde gerçek bir devrim yaratmamıştı. Ulus seviyesinin altında bir bölgesel birimin, bir diğerinden hiyerarşik anlamda üstün olamayacağı, Fransa kanunlarının temel esaslarından. Bölgesel yetkililer, bu sebeple, kendi iradelerini daha 'alt' birimlere dayatacak bir ko-

³ Bu süreçte, Michel Rocard ve 'parti socialiste unifié' (PSU) liderliğindeki 'ikinci sol' çok önemli bir rol oynamıştır.

⁴ 1999'dan itibaren bazı bölgelerde yapılan bir deneyin ardından, Fransız bölgeleri Ocak 2002'den sonra bölgesel demiryolu ulaşımını düzenleme ve yönetme yetkisi kazanmıştır (Trains express régionaux 'TER').

⁵ Fransız bölgelerinin bütçeleri, ortalama 600 ile 800 milyon arasında değişmektedir; bölümlerin bütçesi ise 200 - 500 milyon arasındadır. Bir bölgede yer alan bölümlerin bütçelerinin toplamı, her zaman bölge bütçesinin üzerinde olmuştur (Pasquier, 2004).

numda değillerdir ve böyle bir durumda konuyu müzakere edip, ilgili birimi ikna etmek zorundadırlar (Pasquier, 2004a). Bu durumun Fransız bölgelerinin işlevsel vizyonunda doğduğu açıktır: bölgeler, genellikle normlar ve politikalar dayatan siyasi bir seviyeden çok, bir koordinasyon seviyesi oluşturacak şekilde düşünülmektedir. Bu ayrıca *département*'ları potansiyel bölgesel egemenlikten korumanın da bir yoludur.

Bunun yanında, bölge seçimlerinde kullanılan orantılı temsil sistemi, 1986-1998 yılları arasında birçok Fransız bölgesinde önemli bir kurumsal istikrarsızlığa sebep olmuştur. Siyasi yelpazede yer alan küçük partiler –*Front National (FN)*, *Chasse pêche nature et traditions (CPNT)*, *Les Verts*, *Lutte ouvrière (LO)* ve Korsika'daki milliyetçi partiler gibi– sistemi yeni siyasi konular ve kaynaklar elde etmek için kullanmışlardır. Bu sebeple, geleneksel olarak çoğunlukçu siyasi oyunun dışında bırakılan siyasi partiler, bölgesel kurumlarda sayı itibariyle yoğunlaşmıştır. Siyasi partilerin seçim listelerinin çoğalması, Fransız bölgelerinin yönetilebilirliğini yakından etkiledi. 1986'da, 9 bölgede açık bir çoğunluk bulunmamaktaydı. FN, Franche-Comté, Provence-Alpes-Côtes-d'azur (PACA) ve Haute-Normandie gibi yerlerde birkaç başkan yardımcılığı aldı. 1992 bölge seçimlerinin sonuçları, artık bölgesel kurumlar için daha da zayıflatıcı bir faktör oluşturuyordu.⁶ Sağ kanat, (önceki seçimlerde sekiz bölgeyi almasına rağmen) üç bölgede mutlak bir çoğunluk sağlamış, diğer on üç bölgedeyse (önceki seçimlerde sekiz) kısmi bir çoğunluk elde etmişti. Önceki seçimlerde iki bölgede (Limousin ve Nord-Pas-de-Calais) mutlak, üç bölgede (Aquitaine, Languedoc-Roussillon ve Haute-Normandiya) kısmi çoğunluk sağlayan sol kanatsa, kendi adına sadece bir bölgede (Limousin) mutlak, dört bölgedeyse kısmi bir çoğunluğa ulaşabilmişti. Kriz, 1996-1997 kışında, bölge *préfet*'inin partiler arasında anlaşma sağlanamaması dolayısıyla bir bütçe uygulamak zorunda kaldığı Haute-Normandiya bölgesinde doruğa tırmandı. Lionel Jospin Hükümeti, bu istikrarsızlık karşısında, 1998'in Mart ayında, bölge başkanlarına yeni bir anayasal araç verme karar verdi: '49.3 *régional*'.⁷ Bölge başkanı, alternatif bir bütçenin önerilerek bölge meclisi üyelerinin mutlak çoğunluğunun oyunu alması dışında, bir çoğunluğa ulaşamadığı takdirde bir bütçe kabul etme olanağına sahipti.

Ayrıca 1986-1998 arasında, bölgesel seçimlerin ulusallaşmasına tanık olduk. Başlıca Fransız partileri, herhangi bir bölgesel his veya strateji gütmek-

6 1986-1992 arasında, aday listeleri sayısı 666'dan 812'ye yükseldi.

7 Beşinci Cumhuriyet anayasasında, 49.3. madde Başbakanın tartışmaya sunmadan kanun koymasına izin vermektedir.

sizin, hak eden militanlara teşekkür etmek amacıyla bölge listeleri kullanıyorlardı. Bölgesel kampanyalar genellikle ulusal konular çerçevesinde temellendiriliyordu. Örneğin 1998 bölge seçimlerinde, temel konu '*gauche plurielle*' hükümetinin ulusal gündemi idi (35 saatlik çalışma haftası ve işsizliğe yönelik önlemler). Bölgesel tartışmalar son derece zayıf kalmayı sürdürüyordu: hatta bölgenin anlamlı bir kamusal alan olarak var olduğu bile söylenemezdi. Kampanyalar boyunca, bölgesel projeler, bölgesel politikalar ve potansiyel ademi merkezîyet reformları ulusal siyaset mantığıyla gözden geçiriliyordu. Genel basın merkezîleşmesi de bu konuda önemli bir rol oynamıştı. Bretagne gibi bazı bölgeler hariç, genel basın bölgesel seviyeye yönelmemişti ve yerel ve ulusal seviyelerde çalışıyordu. France 3 TV'nin bölge şubeleri vardı, ancak Avrupa'nın diğer bazı bölgelerinde yaşananın aksine, tartışmalara ciddi anlamda yer verecek kapasiteden yoksundu. Fransız bölgesi, toplu harekete uygun bir alan olarak da var olmamıştır. Sözelimi, eğitim veya tarım politikası sektörlerindeki sendikalar, merkezîyetçi hareket modellerini korumaktan yanaydılar. Bu politika sektörlerinin başlıca sendikaları olan FSU ve FNSEA, aslında Raffarin reformuna ve bu reformun 'bölgeci' yönelimine ciddi ölçüde karşı durmaktaydı. Bu sektörel oyuncular için, bölgeselleşme, bir güç ve nüfuz kaybı anlamına gelebilirdi.

Son olarak, *département*'lerin 1986-1998 arasında seçim bölgeleri olarak kullanılmasıyla, seçim kuralları Fransız bölgelerini *département*'lerin karşısında zayıflattı. *Département* Fransa'da halen çok güçlü bir siyasi seviyedir. Siyasi partiler ve basın, her zaman bu alt-bölgesel seviyede teşkilatlanır. *Département*'lardaki yerel liderler, adaylarını bölge listeleri üzerinden kontrol ederler. Dolayısıyla, mantıklı olarak, meclis üyeleri bölgesel politika oluşturma süreci boyunca, genellikle kendi bölümlerinin çıkarlarını savunmak zorunda kalırlar. Bütün bunlar, bölge seçimleriyle kanton seçimleri (*département* seçimleri) arasındaki çakışmayla güçlenmektedir. 11 Aralık 1990 tarihli kanun, bölge ve kanton seçimlerinin aynı anda yapılacağını öngörmüştür. Bunun sonucunda kampanyaların karışması ve adayların aynı anda iki seçime de katılması, Fransız bölgelerinin ve buralardaki elitlerin görünür-lüğünü zayıflatan bir etki yapmaktadır.

Bu sebeple, ademi merkezîleşme süreci, Fransız siyasi sisteminin bölgesel seviyesini tam anlamıyla güçlendirememiştir (Schrijver, 2006). **Tablo 2.1**'de, farklı bölgelere aidiyet hissi gösterilmektedir. Fransa'daki birçok insanın, en güçlü aidiyet duygusunu hangi bölge için hissettikleri sorulduklarında, kendi *commune*'lerine ve Fransa'ya döndüğü açıkça görülmektedir. *Dé-*

TABLO 2.1
Katılımcının En Büyük Bağlılığı Hissettiği Bölge, %

Bağlılık duyulan bölge*	1985	1990	2000
Komün	38.8	40.5	34.2
Bölüm	5.8	9.1	9.3
Bölge	12.4	15.8	15.4
Fransa	38.3	31.8	39.8
YOK	4.7	2.8	1.6

(*) Tüm yıllara sadece Alsace, Aquitaine, Centre, Franche-Comté, Languedoc-Roussillon, Limousin, Midi-Pyrénées, Nord-Pas-de-Calais, Pays-de-la Loire, Poitou-Cahrente ve PACA dahil edilmiştir. Sorulan sorular: Bu yerlerin hangilerine öncelikli olarak ait hissediyorsunuz? Yaşadığınız şehir veya komün; bölge ya da Fransa?

Kaynak: Observatoire du Politique 1985, 1990, 2000, yazarın detaylandırması.

partement ve bölge, çok daha az popülerdir; yine de iki ara seviyeden biri olan bölge, birincil kimlik kaynağı olması sebebiyle daha iyi bir sonuç elde etmiştir. Ancak **Tablo 2.2** bölgeler arasındaki farkların da oldukça büyük olduğunun altını çizmektedir. 2000 yılında, Bretagne, Korsika ve Alsace'ta, bölgesini diğer teritoryal birimler arasında en üst sıraya yerleştiren yüksek bir nüfus vardı. Yelpazenin diğer ucundaysa, Ile-de-France ve Centre'da bölgesel kimlik oldukça düşüktü. Gelgelelim, Fransa'daki bölgesel kimlikler arasındaki bu fark, Fransa'daki etnik-bölgeci iddiaların ve/veya hareketlerin gücünde ve öneminde büyük bir etki yarattı.

Diğer Avrupa ülkelerinin aksine, Fransa'daki etnik-bölgeci partilerin çok küçük bir siyasi nüfuzu vardı (De Winter ve *ark.*, 2006). Birçok Fransız bölgesi, kültürel ve dilsel anlamda Belçika, İspanya veya İtalya'daki bölgelere benzer bir kimlik potansiyeli gösterdiği halde, bugüne kadar otonomi yanlısı partilerin teşkilatlanması ve gelişimi çok sınırlı kalmıştır. Bu durumun tek istisnası, 1991'de özel bir yasaya sahip olan ve etnik-bölgeci partilerin aslında ademi merkezileşme süreciyle birlikte gelişmediği Korsika'da yaşanmıştır. Fransa'nın bu istisnası, iki temel faktörle açıklanabilir: bölgesel kimliklerle ulusal kimlik arasındaki nispeten kolay bütünleşme ve seçim rejimi (Pasquier, 2006). Fransa'da, ulusal ve bölgesel kimlik arasındaki kimlik birbiriyle ihtilaf içinde değildir. Katalonya, Flanders, Lombardiya veya Galler'in aksine, nüfusun % 90'ı kendini Breton, Basklı veya Korsikalı hissettiği kadar, Fransız da hissetmektedir. Diğer Avrupa bölgelerindeyse durum tamamen farklıdır.⁸ Sözelimi Galler'de, nüfusun çeyreğine yakın bir bölümü, kendilerini İngiliz-

⁸ Ifop görüş anketi, Ouest-France, 25 Haziran 2002.

TABLO 2.2
Bölgelere Göre, Bölgeye Duyulan Bağlılık, 1999 %

	Çok bağlıyım	Oldukça bağlıyım	Çok bağlı değilim	Hiç bağlı değilim	YOK	Toplam
Alsace	59.1	29.8	8.1	2.8	0.1	100
Aquitaine	50.9	38.1	9.1	1.7	0.1	100
Auvergne						
Bourgogne	43.6	37.1	15.6	3.7	0.0	100
Bretagne	65.0	27.5	6.1	1.3	0.1	100
Centre	36.3	39.2	17.5	6.9	0.1	100
Champagne-Ardennes						
Corse	78.3	16.2	4.1	1.1	0.3	100
Franche-Comté	52.7	32.6	10.5	3.8	0.3	100
Ile de France	30.2	36.6	23.5	9.7	0.1	100
Languedoc-Roussillon	59.3	26.1	9.8	4.7	0.0	100
Limousin	55.2	31.7	10.0	2.7	0.4	100
Lorraine	53.9	30.4	13.4	2.3	0.0	100
Midi-Pyrénées	58.9	31.0	7.6	2.6	0.0	100
Nord-Pas-de-Calais	58.1	29.4	8.4	4.1	0.0	100
Basse-Normandiya	49.9	36.6	10.8	2.7	0.0	100
Haute-Normandiya	43	39.7	12	5.1	0.1	100
Pays-de-la Loire	41.5	41.3	13.7	3.1	0.4	100
Picardie	46.1	32.1	15.9	5.4	0.4	100
Poitou-Charentes	46.3	36.9	12.4	4.3	0.1	100
PACA	59.9	28.0	8.3	3.9	0.0	100
Rhône-Alpes	51.7	34.3	10.6	3.0	0.4	100

Sorulan sorular: "Pouvez-vous me dire si vous êtes très attaché, plutôt attaché, pas attaché ou pas attaché du tout à votre région?"

Kaynak: Observatoire Interrégional du Politique, 1999 1997 yazının detaylandırması.

den çok Galli olarak görmektedir. Bu durum, Bretagne veya Aquitaine gibi Fransız bölgelerinde, kendilerini özel olarak Breton gibi hisseden pek az kişi olması sebebiyle, herhangi bir etnik-bölgeci diskurun destek toplamasının çok daha zor olduğu anlamına gelmektedir. Bölgesel ve ulusal duygular arasındaki zayıf ayrım, Fransa'daki etnik-bölgesi partiler için ciddi bir engeli temsil eder. Bunun yanında, seçim kuralı yerel seviyede iki türlü bir sistem öngörmektedir (komünler, *département*'lar). Yerel seçimlerin ikinci turuna katılabilmenin önkoşulu, % 10 oranında oy almaktır. Bu sistem, partileri pazarlık edip uzlaşmaya, olabilecek en iyi 'ikinci seçeneği' kabul etmeye zorlamakta ve ulusal partilere de etnik-bölgeci temsili sınırlama avantajı tanımaktadır. Bölgesel seviyedeki durum da buna benzer. Bölge meclisinde temsil edilmek için, liste seçim bölgesindeki seçmen oylarının % 5'ini toplamak zo-

rundadır. Dolayısıyla, bölge meclisleri için seçilen seçim yöntemi, etnik-bölgeci temsilin sınırlandırılmasına katkıda bulunmuştur.

Fransız teritoryal sistemi, bölgeler için çeşitli yapısal engeller oluşturur. Siyaset açısından, Fransız bölgeleri otonom siyasi yapılardan çok, başka yerlerde oluşturulan bir siyasetin uygulandığı siyaset uygulama alanları olarak görülmektedir. Politika bakımından, ademi merkezileşme süreci bölgelerin kurumsal ve bütçeye ilişkin kaynaklarını, hem merkezi idareler hem de yerel otoriteler (*département*'ler ve *commune*'ler) için azaltmıştır. AB politikalarının uygulanması, geçtiğimiz yirmi yıl içinde bu durumu değiştirebildi mi? Değiştirdiyse, Fransız bölgelerinde hangi unsurlar Avrupalılaştırıldı?

AVRUPA BİRLİĞİ: FRANSIZ BÖLGELERİNİ GÜÇLENDİRİYOR MU?

Avrupa Birliği, genellikle bölgesel oyunculara yeni kaynaklar sağlarken, diğer oyuncuları sınırlandıran, yeni bir siyasi fırsat yapısı olarak görülmektedir (Hooghe ve Marks, 1996, 2001). Bu sebeple Avrupalılaşıma, iktidarın yerel oyuncular arasında ciddi bir şekilde yeniden dağıtılmasına sebep olarak, kurumsal değişimle sonuçlanabilir. Claudio Radaelli (2003: 35), Avrupalılaştırmanın iki ana alanını tanımlamıştır. Birincisi, yerel makro-yapılar – yani bir ülkenin siyasi ve hukuki yapılarını ve devletler arası ilişkileri içeren politika boyutudur. İkincisi, oyuncuları, kaynakları ve politika biçimlerini içeren kamu politikası unsurlarıdır. Bu değişim sınıflandırmasını kullanarak, Fransız bölgelerinde Avrupalılaşımayı üç boyuta ayıracağım: (1) bölgesel ekonomik kalkınma politikalarının uyumlandırılması (kamu politikası boyutu), (2) Yeni siyasi ağların oluşması (bölgesel paradiplomasi) ve (3) Fransız bölgelerinin anayasal ve kurumsal yapılarının gelişimi (*politika boyutu*).

Bölgesel Kalkınma Politikalarının Uyumlandırılması

Günümüzde, çoğu analist Fransa'da kamu otoritesinin kullanılma biçiminin önemli ölçüde geliştiği konusunda hemfikirdir. Ademi merkezileşmeye AB'nin bölge politikalarının birleşik etkisi, Fransa'ya kamu politikasında söz konusu olan çıkarların bölgeselleşmesi olarak yansımıştır. Bu bölgeselleşmenin oyuncuların ve diğer idari seviyelerin etkileşimiyle karar alma mekanizmaları üzerindeki etkisini yorumlamak çok kolay değildir. Merkezi devlet, gücü sahadaki temsilcilerine 'dağıtarak' ve kendini Avrupa entegrasyonuna adapte ederek, yeniden yapılanmaya çalışmaktadır. Bölgelerse, kendilerini en avantajlı şekilde konumlandırma çabası içindedirler. Ancak bu söz konusu hareket se-

viyelerinin nispi yoğunluğu ve önemi, önemli bir tartışma konusu olmayı sürdürmektedir (Lequesne ve Le Galès, 1997; Négrier ve Jouve, 1998; Pasquier, 2004). Buna bağlı olarak, Fransa'daki bölgesel seviyelerde yürütülen politika-ya ilişkin tüm analizler, karşılaşılabilecek iki çıkmazdan kaçınmalıdır. Öncelikle, bölgesel siyasi kurumların otonomisini fazla büyütmeğe kaçınmak büyük önem taşımaktadır. Yukarıda da vurguladığımız gibi, bunların hareket potansiyelini engellemeyi sürdüren ciddi yapısal sınırlar mevcuttur. Ancak aynı zamanda bölgesel kurumların siyasi kapasitesini hafife de almamalıyız.

Fransa'daki durumda, AB bölgesel politikasının zaman içinde önemli bir politika değişimine yol açtığı görülmektedir. 1988'den 1990'ların sonuna kadar, neredeyse tüm Fransız bölgelerinde, geleneksel mekânsal gelişmeleri teşvik etme yollarını AB kurallarına uyarlama çabası birtakım büyük değişimlere yol açmıştır (Smith, 2006). Özellikle de çok yıllık kalkınma planı hedefleri ve fon sağlama mekanizmaları, süreçte rol oynayan farklı kamu otoriteleriyle sosyal oyuncular (dernekler, ticaret odaları) arasında daha ayrıntılı uzlaşmalara varılmasına sebep olmuştur. Bölgesel bütçelerin önemli bir bölümü, bugün, Bölge Meclislerinin, yerel otoritelerin, Fransa ulusal devletinin ve Avrupa Birliği'nin hep beraber katılım sağladığı çok yıllık kalkınma planlarına adanmıştır. Gerçekten de, bölgesel planlama kontratları ('*contrats de plan Etat-Régions*' – CPER)⁹ ve AB bölgesel politikası, günümüz Fransa'sının teritoryal kalkınmasının en önemli politika araçları haline gelmiştir. CPER, planlama sürecini canlandırarak, kamu politikası alanındaki merkez-çevre ilişkilerinin organizasyonunda başlıca kurumsal mekanizma olmuştur (Balme ve Bonnet, 1994). Planlama kontratlarıyla, Fransa ulusal devleti ve bölgeler, kalkınma öncelikleri ve kamu yatırımları için her bölgede çok yıllık olarak ortak hedefler belirlemeye başlamışlardır. Bugüne kadar, dört planlama kontratı nesli (1984-88, 1989-93, 1994-99 ve 2000-06) gün ışığına kavuşmuştur. Planlar bağlamındaki yatırım, Fransız bölgelerinin global bütçesinin % 20 ila % 30'unu temsil etmektedir. Çeşitli yapısal fonlarla uygulanan AB bölgesel politikası da CPER'inkine benzer bir mantık izlemektedir. Fransa'da, iki politika uygulaması artık yakından koordine edilmektedir.¹⁰ İlk olarak 1988'in ortasıyla sonları arasında, ademi merkezileşme sürecinin uygulamaya konduğu sırada uygulanmaya başlayan yeniden oluşturulmuş yapısal fonlar, bölgesel ve yerel oyunculara ek finansman sağlamış, aynı zamanda da ortaklık,

⁹ 2007-13 döneminde, '*contrats de plan Etat-Régions*'ın adı '*Contrats de projet Etat-régions*' olarak değiştirildi.

¹⁰ 2000-2006 döneminden itibaren, her bölgeye iki planlama uygulaması düşmektedir.

programlama, merkezîyet, yetki ikamesi, kalkınma projesi ve/veya değerlendirilmesi gibi bir dizi yeni politika normu oluşturmuştur (Smyrl, 1997; Pasquier, 2005). Bu normlar yorumlanırken ve kullanılırken, her bölgede yerel oyuncular, ulusal idare ve Komisyon temsilcileri arasında yeni ilişkiler kurulmuştur. Komisyon'un dayatmasıyla, bu programları beklenen, orta nokta ve gerçekleşen değerlendirmelerine tabi tutmak da daha sistematik bölgesel kalkınma yönetimi biçimlerinin oluşmasıyla sonuçlandı. Bu AB politikası moduna göre sosyalleşen birçok Fransız bölgesi, durumu yeni yerel politikalar uygulamak ve nihayetinde kendi teritoryal nüfuzlarını güçlendirmek için kavramsal bir kaynak olarak kullandı. Sözelimi, Fransız bölgeleri, çeşitli programlara (Lider, İnterreg) dağılmış Avrupa yerel kalkınma modelini, yeni bölgesel politikalar uygulamak, en önemlisi de Fransa'daki yeni yerel kalkınma bölgelerini kurumsallaştıran '*pays*' politikasını uygulamaya sokmak için kullanmıştır. Avrupalılaşıma süreci de bölgesel ve yerel oyuncuları etkileyen kavramsal bir süreçtir (Pasquier, 2005).

Yetki ikamesi esasının uygulanması, Fransa'da çok farklı hiyerarşik yapılandırmalara zemin hazırlamıştır. Bu karmaşık karşılıklı dayanışma oyununda, asıl mesele genellikle ihtilafli olan iki merkezi prensibi birleştirmektir: delege edilen gücün alt ulusal otoritelerce serbestçe uygulanması ve devletin koordine edici liderlik rolünün yeniden doğrulanması.¹¹ Bölgeler bu süreçte bir değişiklik yapmak istiyorlarsa, farklı kamusal ve özel ortakları bölge top rakları içinde, bölgesel çıkarlara ilişkin ortak bir vizyon etrafında bir araya getirmek zorundadır. Fransız bölgelerinin elitleri, bu değişimlerle yüzleşebilmek için büyük strateji değişimlerine gitmişlerdir. Bretagne gibi bazı bölgelerde, devlet başkanlıkları, bölge meclisleri ve bölüm seviyesindeki otoriteler arasında nispeten uyumlu ortaklıklar kurulmuştur. Ancak Rhône-Alpes, Languedoc-Roussillon veya PACA gibi diğer birçok bölgede, yapısal fonların uygulanması bölgesel-ulusal ve bölgesel-yerel ilişkiler için bir çekişme zemini yaratmıştır (Duran, 1998; Smyrl, 1997). Bretagne'de, Breton bölge meclisi, kendi bölgesindeki Avrupa bölgesel politikasına yönelik planlama ve uygulama sürecinin tam merkezinde yer almaktadır (Pasquier, 2003b). Yukarıda açıkladığımız bölgesel planlama kontratlarında olduğu gibi, bölge meclisi ve *préfecture*, ortaklaşa belirlenen bölgesel önceliklere dayalı sağlam bir projeler listesi oluşturmak için beraberce çalışmıştır. Ortaya çıkan planların nihai hazırlığı bölgesel seviyenin (meclis ve *préfecture*) ayrıcalığıyken, yerel ve *dépar-*

11 1994-98 planlama sözleşmelerinde, devletin katkısının % 60'ı 'müzakere edilemez' projelere bağlandı – bu, merkezi otoritelerin bölgeler karşısındaki önceliklerini dayatmalarının bir yolu.

tement seviyesindeki memurlara ve çıkarlara sistematik olarak danışarak elde edilen geniş bir mutabakata da dayanmaktadır. Bu bağlamda, meclisin ve *préfecture*'in görevleri birbirini tamamlar niteliktedir. Meclis bir çalışma mutabakatı sağlayan bölgesel koalisyonu sağlarken, *préfecture* devletin (ve zamanla Avrupa Birliği'nin) idari ağlarındaki teknik kapasitesini ve nüfuzunu, Paris ve Brüksel'de bölgesel çıkarları savunmak amacıyla kullanır. Birlikte çalışarak, net mali öncelikler ve bu öncelikleri ortak bir şekilde uygulamaya yönelik prosedürler oluşturmuşlardır. Bu sürekli ilişki sayesinde, Bretagne'ye Avrupa bölgesel politikasına göre gerçek bir bölgeselleşme sağlamışlardır. Languedoc-Roussillon'daysa durum daha problematiktir. Başkanın iradesine rağmen, bölge meclisi Avrupa bölgesel programlarının planlanması ve uygulanmasında merkezi bir bütünleştirme rolü üstlenmemektedir. Hiçbir şekilde hakiki bölgesel öncelikler veya stratejiler oluşturulmamaktadır. Alan daha çok bölgeyi oluşturan *département*'lerin *conseils généraux*'leri veya ulusal bakanlıkların bölge ofisleri gibi yerel veya sektörel oyunculara açık bırakılmıştır. Bütün bunların bir sonucu da, Languedoc-Roussillon'daki yapısal fonların organize edilme mantığının *département* seviyesine düşürülmesi gibi ciddi bir değişiklik olmuştur (Négrier, 1998). Bu değişikliği finansal gayretin bölünmesi, 'uzmanlığın' politikleşmesi ve geleneksel yerel arabuluculuk modlarının hakimiyeti gibi bir dizi verimsizlik izlemiştir. Bölge meclisi arka planda kalmıştır ve kesinlikle aşağıdan gelen siyasi taleplerle rekabet edecek bir konuma sahip değildir.

YENİ BİR BÖLGESEL PARADİPLOMASİ OLUŞUMU

Avrupa Birliği, bölgelerde paradiplomasi stratejilerini de teşvik etmiş ve kolaylaştırmıştır (Hooghe, 1996). Bölgeler, globalleşme güçlerine tepki olarak, kendilerini ekonomik ve siyasi çıkarları ulusal seviyeden çok, ağırlıklı olarak AB'de yoğunlaşan ulus-aşırı oyuncular olarak görmeye başlamışlardır. Entegrasyonun derinleşmesi, bölgelerin bugün otoriteyi AB ile paylaştığı çevre, ulaşım, kültür ve kamu hizmetleri gibi politika alanlarının sayısında bir artış yaratmıştır. Bu sürece verilen yanıt, Brüksel'de bir dizi bölge ofisinin kurulması ve bölgesel derneklerle ağların oluşturulmasından da açıkça anlaşılacağı gibi, AB ile doğrudan bağların kurulmasıyla sonuçlanmıştır. Fransız bölgeleri, bu dinamiklerle doğrudan ilişkilidir.

Brüksel'deki bölge temsilini göz önünde bulundurduğumuzda, 1980'lerin ortalarından itibaren bölge ofislerinin istikrarlı bir şekilde arttığını göre-

biliriz.¹² Fransız bölgeleri de İspanyol ve Alman bölgeleriyle birlikte bu ofisleri kuran ilk bölgeler oldular. Ancak alt ulusal otoritelerin Brüksel'de temsil edilmesine ilişkin genel model, oldukça asimetriktir ve büyük ölçüde bölgenin hırslarına ve bütçe kapasitesine bağlıdır. Bütçe durumu, Avrupa siyasi sistemiyle daha güçlü bir ilişki kurmayı sağlayan önemli bir faktördür. Bölgeler kurumsal ve mali kaynaklarını ne kadar seferber edebilirlerse, temsil kapasiteleri o kadar artar (Pasquier, 2004). Zayıf bölgeler, Fransız bölgelerinin çoğunda olduğu gibi birleşik ofisler oluştururken, güçlü bölgeler amaçlarını tanımlama konusunda daha fazla otonomiye sahiptir. İşte bu yüzden, İspanyol özerk topluluklarındaki ofisler ortalama 11 çalışana sahipken, Fransız bölge ofisleri 2-3 personelin üzerine çıkamamaktadır (Costa, 2002).

Paradiplomasinin sebep olduğu başlıca analitik problemlerden biri de, resmi ve gayri resmi unsurları birleştirme biçimini kavramanın oldukça zor olmasıdır (Aldecoa ve Keating, 1999). Avrupa seviyesindeki paradiplomaside, üç temel faaliyet sayılabilir: AB karar alımını etkilemek; aynı ülkedeki veya diğer ülkelerdeki benzer bölgesel seviyelerle, ayrıca ulusal ve AB kurumlarıyla birlikte hareket etmek ve ağ kurmak, bilgi toplamak. Fransız bölgelerindeki tüm temsil ofisleri, saydığımız faaliyetlerden son ikisini gerçekleştirme eğilimindedirler. Ancak bazıları, aynı zamanda gerçek planlama ve etkileme stratejileri geliştirmeye de çalışmaktadır. Sözelimi, 1970'lerden beri Bretagne'nin siyasi elitleri, Avrupa sorunlarına karşı oldukça duyarlıdır. 1973'te, CELIB, bugün AB'deki en geniş teritoryal lobi olan Avrupa'nın ilk sınıraşırı bölgeler arası ortaklığı Çevre ve Deniz Bölgeleri Konferansı'nın (CPMR) kurucu kuvvetlerinden biriydi.¹³ Bölge meclisinin yeni başkanı Jean-Yves Le Drian'se, varlığını sembolik olarak güçlendirmek için, 2006'da Brüksel'de yeni bir '*ambassade de Bretagne*' kurmuştu. Ayrıca 2005'te dört '*département*'ı ve Bretagne'nin başlıca kentlerini Avrupa sorunları etrafındaki genel konumları belirlemek amacıyla bir araya getiren yeni bir 'Avrupa konferansı' oluşturmuştur.

Yani Fransız bölgelerinin Avrupa repertuarı çeşitli faktörlere bağlıdır: siyasi, ekonomik ve kültürel elitler arasındaki alışverişin çerçevesi; bölgesel

12 Bunların ilki 1984 ve 1985'te Birmingham şehri ve Hamburg ve Sarre bölgeleri tarafından kuruldu. 1993'e gelindiğinde, 54, 1995'in sonunda 140'ın üzerinde, 2002'deyse 244 adet bölge ofisi bulunmaktaydı (Badiello, 2004).

13 CPMR, 150'den fazla Avrupa bölgesini bir araya getirir. CPMR, son zamanlarda hem bölgesel hem yerel dernekler tarafından yürütülen, Avrupa Konvansiyonu boyunca, AB politika oluşumunda yetki ikamesi esasının uygulanmasında yönetimin bölgesel ve yerel katmanlarının tanınmasını garanti altına almayı amaçlayan toplu bir kampanya başlattı.

seviyedeki siyasi kurumların hem ulusal ve yerel kurumlarla hem de ilgili çıkar gruplarıyla işbirliği veya rekabet ilişkileri; ve bölge liderleri tarafından Avrupa entegrasyonu ve kurumlarıyla kurulan ilişkiler için seçilen strateji. Fransız bölgesel oyuncularının AB kapasitesi, bölgelerin ve merkez-çevre ilişkilerinin sürekli bir sosyal yapılanma içinde oluşundan kaynaklanan sosyo-politik bir süreç olarak anlaşılmalıdır. Bu durumun kökleri, aynı zamanda bölgesel oyuncuların stratejilerini şekillendiren ve yönlendiren, toplumsal olarak yapılandırılmış bir sosyal uygulamalar, inançlar ve dünya görüşleri dizisi olarak anlaşılan kimliklere dayanmaktadır. Bu nedenle, bölgesel oyuncuların AB kapasitesi, miras alınmış uygulamalar ve inançlarla, siyasi değişimin yeni dinamikleri arasındaki karmaşık bir etkileşimden kaynaklanmakta ve hem resmi hem gayri resmi kurumsal süreçleri kuşatmıştır.

Ademi Merkezileşme Sürecindeki Jakoben Devletin Direnişi

Avrupa Birliği, çok seviyeli siyasetin gelişimine etki ettiyse bile, bu durum Fransa'daki ademi merkezileşme sürecinde önemli anayasal ve hukuki değişimlere yol açmamıştır. 2003-04'ten itibaren, Fransa'da yeni bir ademi merkezileşme reformu uygulandı. Başbakan Jean-Pierre Raffarin'ın hedefi, açık bir şekilde Fransız bölgelerine AB bağlamında daha fazla kaynak sağlamak için, Fransa'daki bölgesel seviyenin güçlendirilmesiydi. Eski Poitou-Charente bölge meclisi başkanı olan Başbakan Raffarin, iktidarda olduğu dönemde Fransa'daki ademi merkezileşme sürecine bölgeci bir yönelim kazandırmaya çalıştı. Raffarin bu çalışmalarında geniş bir kamuoyuyla birlikte çaba göstermişti. Tablo 2.3 ve 2.4, 1990'ların sonuna doğru Fransız halkının konu hak-

TABLO 2.3
Daha Fazla Bölgeselleşme ve Ademi Merkezileşme Hakkındaki Görüşler %

	1986*	1993	1997
Bölgeselleşme ve ademi merkezileşme geliştirilmeli	50.9	60.2	55.8
Bölgeselleşme ve ademi merkezileşme yeterli seviyeye ulaştı	21.6	22	21.4
Bölgeselleşme ve ademi merkezileşme fazla ileri gitti	6.9	4.6	10
Fikrim yok	20.5	13.2	13.1
Toplam	100	100	100

(*) Sadece Alsace, Aquitaine, Centre, Franche-Comté, Languedoc-Roussillon, Limousin, Midi-Pyrénées, Nord-Pas-de-Calais, Pays-de-la Loire, Poitou-Charente, PACA ve Rhône-Alpes tüm yıllara dahildir.

Sorulan sorular: Bölgeselleşme ve ademi merkezileşme geliştirilmeli mi, bölgeselleşme ve ademi merkezileşme yeterli seviyeye ulaştı mı, bölgeselleşme ve ademi merkezileşme fazla mı ileri gitti?

Kaynak: Observatoire Interregional du Politique 1986, 1993, 1997.

TABLO 2.4
Bölgelere Göre Ademi Merkeziyete İlişkin Görüşler ve
Daha Fazla Bölgeselleşmeden Yana Olanlar %

	1986	1993	1997
Alsace	49	63.2	54.8
Aquitaine	53.2	60.6	61.5
Auvergne			
Bourgogne		57.4	54.4
Bretagne		61.1	62.2
Centre	50.1	54.9	51.1
Champagne-Ardenne	44.3	53.6	
Corse		63.4	67.3
Franche-Comté			
Ile de France		58.3	51.9
Languedoc-Roussillon	53.3	61.7	50.1
Limousin	55	72	74.9
Lorraine	48.2	54.3	56
Midi-Pyrénées	52.7	64.3	57.5
Nord-Pas-de-Calais	50.2	58.4	50.3
Basse-Normandiya		66.1	56
Haute-Normandiya	52	56	52.6
Pays-de-la Loire	51.1	57.2	53.4
Picardie	44.8	55.6	56.4
Poitou-Charentes	49.4	55.5	61.2
PACA	54.1	56.5	52.9
Rhône-Alpes	49.6	59.9	47.9
FRANCE	50.5	59.6	56.4

Sorulan sorular: Sizce Fransa'nın ademi merkezileşme ve bölgeselleşme politikaları daha fazla gelişmeli mi, yeterli seviyeye mi ulaştı, gereksiz mi, yorum yok mu?

Kaynak: Observatoire Interregional du Politique 1986, 1993, 1997.

kında bir fikri olan kısmının büyük bir çoğunluğu, daha fazla bölgeselleşmeden yana olmuştur (Schrijver, 2006). Aynısı, bütün bölgeler için de geçerliydi ve sadece ufak tefek farklar vardı. Halkları bölgeleriyle yakın bir özdeşlik kurmuş olan bu bölgeler arasında, sadece Korsika farklı bir model sergilemiştir.

Reform, üç temel yasaya dayanıyordu. İlk olarak, 28 Mart 2003'te yürürlüğe giren anayasa maddesi, '*organisation décentralisée de la République*'i kurdu ve bölgeleri, belediyeleri ve '*département*'ları Fransa Cumhuriyeti'nin '*collectivités territoriale*'si olarak kabul etti. Fransız bölgeleri, artık federal veya yarı federal devletlerinkine hemen hemen eşit bir anayasal koruma altına alınmıştı. Bunu Nisan 2003 tarihli kanunun bölge seçimlerinde uygulanan seçim kuralını değiştirerek, bölgeleri seçim bölgelerine dönüştürmesi izledi.

Bu kanun, Fransa'da bölgesel demokrasiyi güçlendirecekti. Üçüncü olarak, 13 Ağustos 2004'te yürürlüğe konan 'yerel özgürlükler ve sorumluluklar' kanunu geldi; bu kanun, bölgelere farklı alanlarda (eğitim, ekonomik kalkınma, Avrupa yapısal fonlarının yönetimi, mesleki eğitim, turizm, bölgesel ulaşım ve kültür) yeni yetkinlikler tanıyor ve bölgelerin bu yetkileri farklı politika alanlarında denemelerine izin veriyordu.¹⁴

Bu farklı unsurları göz önünde bulundurduğumuzda, 2004 bölge seçimleri Fransız bölgeleri için gerçek bir dönüm noktası gibi görünebilir. Öncelikle, seçim sistemindeki değişiklikler, bölge seçimlerinin artık orantılı temsil ile çoğunluk sistemini bir araya getiren Fransa belediye seçimlerinde kullanılan sistemden esinlenerek iki turlu bir sistemde yapılacağı anlamına gelmektedir. Bölge seçimlerinin ikinci turuna katılabilmenin önkoşulu, % 10 oranında oy almaktır. Listeler, birinci ve ikinci turlar arasında birleştirilebiliyordu. Oy çoğunluğu kazanan listeye, görevlerin % 25'i tahsis ediliyor, geri kalan görevlerse tüm listeler arasında orantılı bir şekilde paylaştırılıyordu. Bu sistem, 2004 sonrasında tüm Fransız bölgelerinde siyasi çoğunlukların istikrar kazanmasını sağladı. Her bir Fransız bölgesinin istikrarlı bir yönetimi vardı ve yirmi iki Büyükşehir bölgesinden yirmisi, sol kanat partilerince yönetiliyordu. Yeni seçim düzenlemeleri, yeni ittifakları da mümkün kılmıştı. Örneğin Bretagne'de ekolojist ve bölgesel liste bir tarafta, sosyalist ve komünist liste de diğer tarafta olmak üzere yapılan pazarlıklar, bölge adaylarının seçilmesini Bretagne bölge meclisinin tarihinde ilk kez kolaylaştırmıştı (Pasquier, 2006).¹⁵ Kampanya, aynı zamanda ilk kez farklı bölgesel konulardaki tartışmalarla karakterize edilmişti (Avrupa fonları, ulaşım, çevre, tarım, kültür, yerel demokrasi). Bunun aksine, kanton seçimleri, medyanın neredeyse bütün ilgisinin bölge seçimlerine odaklanmasıyla büyük ölçüde ihmal edildi. Bu kampanyayı sözgelimi İspanya veya İtalya bölgelerinde süren tartışmalarla karşılaştırmak elbette mümkün değildir; ancak yine de değişen bir şeyler vardı. Ayrıca yeni bölgesel liderler ortaya çıkmıştı. Fransız ileri gelenlerinden daha genç olan bu liderler, yeni projeleri ve yeni bir yönetim tarzını temsil etmekteydiler. Sözgelimi, Poitou-Charentes'in başkanı Ségolène Royal, tüm bölgesel politika alanlarında katılımcı demokrasinin uygulanmasına dayalı yenilikçi bir proje geliştirdi. Bu yeni liderlerin birçoğu, artık bir *département*

14 Bu "droit à l'expérimentation" dir.

15 'Union démocratique bretonne' üç sandalyeye sahip olmuş, lideri Christian Guyonvar'ch, Bretagne'nin yeni bölgesel yönetiminde Avrupa İşlerinden sorumlu başkan yardımcılığı görevini üstlenmişti.

içinde sahip olacakları yerel bir konumdansa, bölgesel bir konum edinmeyi tercih ediyorlardı. On yıl önce böylesi bir seçim düşünülemezdi bile.

Ancak Fransa'daki ademi merkeziyetin temel yapıları halen değişmemişti. Raffarin reformları, daha çok güç dengesini dondurmuş gibiydi. Hiçbir teritoryal seviyenin bir diğerinden hiyerarşik olarak üstün olamayacağı esası korunuyordu. Fransız ademi merkeziyetinin kurumsal tasarımı ve bölge haritası değişmeden kalmıştı (Pouvoirs Locaux, 2003). Bunun yanı sıra, devlet bölgelerdeki sağlık, tarım ve yol yetkilerini artırma önerisini geri çektiğini duyurdu. Reform, iki temel değişkenin etkisi altındaydı: siyasi iklimdeki değişim ve *département*'lerden yöneltilen güçlü itirazlar. Siyasi iklim, reform yöneltiminden ciddi şekilde etkilenmişti. Mayıs 2003'te eğitim alanında çalışanların yaptığı muazzam gösteriler, emekli maaşını ve ademi merkeziyet reformlarını kınar nitelikteydi. 2003 yılının Temmuz ayında, Korsika'da özgün bir bölgesel siyasi seviye oluşturma önerisi, yapılan referandum sonucunda reddedildi. En nihayetinde, Mart 2004 bölge seçimleri, Raffarin hükümetinin siyasi sahnesini radikal bir biçimde değiştirdi. Bölgelerin büyük çoğunluğu ve bölümlerin çoğunluğu, sağ kanattan sol kanada geçtiler. Bu geçiş, reformun ritmini ciddi ölçüde yavaşlattı. Hükümet, sosyalist bölgelere iktidar tanıma konusunda isteksizken, bölgeler sağcı hükümete karşı çıkmakta kararlıydılar. Bütün bunlar, mali transferler ve bölgesel harcamalar üzerinde ciddi ve dinmek bilmeyen çatışmalara yol açtı.¹⁶ *Département*'lerin yönelttiği itirazlar da hükümetin reformlarını önemli ölçüde sınırladı. En önemlisi de, hükümetin bölgenin ekonomik kalkınma alanında lider (*'chef de file'*) rolünü oynaması esasını getirmeye yönelik girişimleri, *département*'lerin itirazları sebebiyle sadece kısmen başarı kazanabildi. *Département*'lar, *'association des départements de France* (ADF)' adı altında güçlü bir teritoryal lobide gruplanarak, siyasi nüfuzlarını reformu sınırlamak için kullanmaya koyuldular. Fransa Senatosu *Sénat*'ı da yasama sürecindeki siyasi konumlarını arttırmak için önemli ölçüde kullandılar. Ne de olsa, Fransız senatörler *département*'leri ve kırsal belediyeleri temsil etmekteydi.¹⁷ 1969'dan ve General de Gaulle'ün bölgeselleşme referandumundan beri, Fransız Senatosu ademi merkeziyetin bölgeselleşmesine karşı çıkıyordu. Kuvvetli bir yerel karşıtlıkla karşılaşan bölgeler, zayıflamış ve bölünmüşlerdi. *'Association des régions de France* (ARF)' ADF'nin nüfuzuna

16 Jean-Pierre Raffarin Senato tartışmalarında şöyle söylemişti: "Bölgelerle benim siyasi çoğunluğum arasında seçim yapmam gerekirse, kendi çoğunluğumu seçerim".

17 % 95'i küçük ve kırsal belediyelerden gelen 150.000 grands électeurs tarafından 331 Fransız Senatör seçildi. Sonuç olarak, bu 331 senatör arasında 128 küçük belediye başkanı, 33 *département* başkanı ve sadece 2 bölge başkanı bulunuyordu.

karşı koyamıyordu. Bu pazarlık sürecinin bir sonucu olarak, *département*'ların eline bölgelerinkine benzer yetkinlikler ve bölgelere verilenden daha geniş bir mali güç geçti. Bölgeler en sonunda üç milyar Euro'luk yeni bir yetkiye sahip olurken, *département*'ların eline beş milyar Euro geçmişti. İşte bu, reformun paradokslarından biridir: bölgeleri güçlendirmeyi amaçlayan bir süreç, *département*'ları bir kez daha kazanan mertebesine oturtmuştur.

SONUÇ

AB'nin bölgesel güçlenme üzerindeki etkilerini araştıran klasik çalışmalar, çelişkili beklentiler sunmaktadır (Börzel, 2002; Carter ve Pasquier, 2006). Bazıları Avrupalılaştırmanın yeni siyasi arenaların ve politika ağlarının kurumsallaşmasını sağlayarak, bölgesel seferberlik için dolaysız fırsatlar oluşturduğunu ve bölgeleri AB seviyesinde güçlendirdiğini öne sürmektedir (Hooghe ve Marks, 1996; Keating ve Loughlin, 1996). Bazılarıysa bu görüşün tam aksini iddia etmektedir. Bunlara göre, Avrupa entegrasyonu bölgesel oyuncuların sınırlı bir erişime sahip olduğu merkezi bir karar alma yapısı da dahil olmak üzere, güç merkezietini güçlendirmektedir (Bourne, 2003; Weatherill ve Bernitz, 2005). Fransa bağlamında, Avrupalılaştırmanın üç farklı boyutunu araştırdım: (1) bölgesel ekonomik kalkınma politikalarının uyumlandırılması (*kamu politikası boyutu*), (2) yeni siyasi ağların oluşması (*bölgesel paradiplo-masi*) ve (3) Fransız bölgelerinin anayasal ve kurumsal yapılarının gelişimi (*politika boyutu*). İlk iki boyuta bakıldığında, AB politikalarının uygulanması, Fransız bölgeleri için yeni bir siyasi fırsat yapısı gibi görünmekte ve bölgelere yeni normlar ve hareket kaynakları kazandırmaktadır. Bu durumun Fransız bölgeleri için çeşitli politika ve kavram değişiklikleri yarattığı açıkça görülmektedir. Bölgeler, özellikle bir dizi bölgesel ekonomik politikayı adapte etmiş ve Avrupa repertuarı bölgeler arasında farklılık gösterse bile, Fransız bölgelerinin yönetim kapasitesini güçlendiren yeni siyasi ağlar (bölgesel paradiplo-masi) kurmuşlardır. Gerçekten de, siyasi kapasite, en azından kısmen, elitlerin ve sosyal grupların kendi aralarındaki ilişkileri bir an önce yapılandırarak, toplu olarak güttükleri 'çıkarları' tanımlamalarını sağlayan bir dünya görüşü benimsedikleri bir ara bulma sürecine girmiştir (Pasquier, 2004). Ancak bu politika değişiklikleri ve siyasi değişimler, Fransa'daki ademi merkeziyete ilişkin anayasal veya hukuki dönüşümlerle sonuçlanmamıştır. Fransa'da 2003-04'den beri yeni ademi merkeziyet kanununun uygulanması, geleneksel siyasi sistemin ve teritoryal statükoyu koruma kapasitesinin direnişini doğrulamıştır. Fransız ademi merkeziyetinin güçler dengesi ve temel kurumsal yapı

sı, yeni ademi merkezîyet kanunundan pek etkilenmemiştir. Fransa'nın ulus seviyesinin altındaki hiçbir teritoryal birimin bir diğëerinden hiyerarşik olarak üstün olamayacağını öngören hukuki esası, farklı yönetim seviyeleri arasındaki şiddetli rekabeti sürdürmektedir. Bu durum, bölgesel seviyenin iradesini daha düşük seviyelerde, özellikle de *département*'lar üzerinde uygulamasını imkânsız kılmıştır.

KAYNAKÇA

- Aldecoa, F., Keating, M. (1999), "Paradiplomacy in Action", *Regional and Federal Studies*, 9 (1): 1-16.
- Amin, A. (1994), "Post-Fordism: Models, Fantasies and Phantoms of Transition", A. Amin (der.), *Post-Fordism* içinde, Oxford: Blackwell, s. 1-39.
- Bache, I. (2006), "Cohesion Policy", P. Graziano ve M. P. Vink (der.), *Europeanization* içinde, Londra: Palgrave Macmillan, s. 239-252.
- Baisnée, O. ve Pasquier, R. (2007), *L'Europe Telle Qu'elle Se Fait. Européanisation et Sociétés Politiques Nationales*, Paris: CNRS Baskısı.
- Balme, R ve Bonnet, L. (1994), "From Regional to Sectoral Policies: the Contractual Relations Between the State and the Regions in France", *Regional Politics and Policy* 4 (3).
- Börzel, T. A. (2002), *States and regions in the European Union. Institutional adaptation in Germany and Spain*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Börzel, T. Risse, T. (2007), "Europeanisation: The Domestic Impact of European Union Politics", K. Jørgensen K., Pollack, M. & Rosamond, B., (der.), *Handbook of European Union Politics* içinde, Londra: Sage, s. 483-504
- Bourne, A K. (2003), "The Impact of European Integration on Regional Power", *Journal of Common Market Studies*, 41 (4): 597-620.
- Bursens, P. (2002), "Belgium's Adaptation to the EU. Does Federalism Constrain Europeanisation?", *Res Publica*, 54 (4): 549-598.
- Carter, C. Pasquier, R. (2006), "European Integration and the Transformation of Regional Governance: Testing the Analytical Purchase of 'Europeanisation'", *Queen's paper on Europeanization*, 1.
- Closa, C. Heywood, P. M. (2004), *Spain and the European Union*, Londra: Palgrave Macmillan.
- Cole, A. (2006), *Beyond devolution and decentralisation. Building regional capacity in Wales and Brittany*, Manchester: Manchester University Press.
- Costa, O. (2002), "Les représentants des entités infra-étatiques auprès de l'Union", D. Georgakakis (der.), *Les métiers de l'Europe politique*, Strasbourg: PUS, s. 147-168.
- Cowles, M. G., Caporaso, J., Risse, T. (der.) (2001), *Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change*, New York: Cornell University Press.
- De Winter, L., Gomez-Reino, M., Lynch P. (der.) (2006), *Autonomist Parties in Europe: Identity Politics and the Revival of the Territorial Cleavage*, ICPS: Barcelona.
- Duran, P. (1998), "Le partenariat dans la gestion des fonds structurels: la situation française", *Pôle Sud*, 8: 114-139.

- Elias, A. (2008), Introduction: Whatever Happened to the Europe of the Regions? Revisiting the Regional Dimension of European Politics”, *Regional and Federal Studies*, 18 (5): 483-492.
- Featherstone, K. ve Radaelli, C. M. (der.), *The Politics of Europeanization*, Oxford: Oxford University Press.
- Fournis, Y. (2005), *Les régionalismes en Bretagne. La région et l'Etat (1950-2004)*, Brüksel: Peter Lang.
- Goetz, K. H., Hix, S. (2000), “Introduction: European Integration and National Political Systems”, *West European Politics*, 23 (4): 1-26.
- Graziano, P., Vink, M. P. (der.) (2006), *Europeanization*, Londra: Palgrave Macmillan.
- Grémion, P. (1976), *Le pouvoir périphérique*, Paris: Seuil.
- Helias, P.-J. (1975), *Le cheval d'orgueil*, Paris: Seuil.
- Hooghe, L. (der.) (1996), *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-level Governance*, Oxford: Oxford University Press.
- Hooghe, L., Marks, G. (der.) (2001), *Multi-level Governance and European Integration*, Rowman & Littlefield: Boulder.
- Izquierdo, J.-M., Pasquier, R. (2004), “Les formations ethno-régionalistes en France: une exception européenne”, *Pouvoirs locaux*, no. 63: 15-17.
- Jeffery, C. (der.) (1997), *The Regional Dimension of the European Union*, Londra: Frank Cass.
- Keating, M., Loughlin, J. (der.) (1996), *The Political Economy of Regionalism*, Londra: Frank Cass.
- Keating, M. (1998), *The New regionalism in western Europe: Territorial restructuring and political change*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Keating, M., Loughlin, J. ve Deschouwer, K. (2003), *The New Regionalism in Europe: a Comparative Study of Eight Regions*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Le Galès, P. ve Lequesne, C. (der.) (1997), *Les paradoxes des régions en Europe*, Paris: La Découverte.
- Lafont, R. (1967), *La Révolution régionaliste*, Paris: Gallimard.
- Négrier, E. (1998), “Une action publique sans coopération politique: Le style languedocien de la politique régionale”, *Pôle Sud*, no. 8: 41-53.
- Négrier, E., Jouve, B. (der.) (1998), *Que gouvernent les régions d'Europe?*, Paris: L'Harmattan.
- Pasquier, R. (2006), “The Union Démocratique Bretonne: the Limits of Autonomist Expression in Brittany”, Lieven de Winter ve ark. (der.), *Autonomist Parties in Europe: Identity Politics and the Revival of the Territorial Cleavage* içinde, ICPS: Barcelona, s. 79: 100.
- Pasquier, R. (2005), “Cognitive Europeanization and the territorial effects of Multilevel Policy Transfer: Local Development in French and Spanish Regions”, *Regional and Federal Studies*, 15 (3): 295-310.
- Pasquier, R. (2004), *La capacité politique des régions. Une comparaison France/Espagne*, Rennes: Presses Universitaires de Rennes.
- Pasquier, R. (2003a), “La régionalisation française revisitée. Fédéralistes, mouvement régional et élites modernisatrices (1950-1964)”, *Revue française de science politique*, 53 (1): 101-125.

- Pasquier, R. (2003b), "From Patterns of Collective Action to the Capacity for Governance in French Regions", J. Bukowski J. ve ark. (der.), *Between Global Economy and Local Society: Political Actors and Teritorial Governance* içinde, Lanham: MD Rowman ve Littlefield, s. 67-90.
- Pouvoirs Locaux* (2003), *Décentralisation: 'Acte deux', scène un*, no. 59.
- Radaelli, C. M. (2003), "The Europeanization of Public Policy", K. Featherstone ve C. M. Radaelli (der.), *The Politics of Europeanization* içinde, Oxford: Oxford University Press, s. 27: 56.
- Radaelli, C. M. ve Pasquier, R. (2006), "Conceptual Issues", P. Graziano ve M. P. Vink (der.) *Europeanization* içinde, Londra: Palgrave Macmillan, s. 35-45.
- Rokkan, S., Urwin D. (der.) (1982), *The Politics of Territorial Identity. Studies in European Regionalism*, Londra: Sage.
- Schrijver, F. (2006), *Regionalism after Regionalisation, Spain, France and the United Kingdom*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Smyrl, M. (1997), "Does European Community Regional Policy Empower the Regions?", *Governance* 10(3): 287-309.
- Smith, A. (2006), "The Europeanization of the French State", A. Cole P., Le Galès P. ve J. Levy (der.), *Developments in French Politics*, Hampshire: Palgrave Macmillan, s. 105-121.
- Thiesse, A-M. (1997), *Ils apprenaient la France. L'exaltation des régions dans le discours patriotique*, Paris: Maison des sciences de l'homme.
- Weber, E. (1977), *Peasants into Frenchmen*, Londra: Chatto ve Windus.
- Weatherill, S ve Bernitz, U. (der.) (2005), *The Role of the Regions and Sub-National Actors in Europe*, Oxford: Hart Publishing.
- Wright, J. (2006), *The Regionalist movement in France, 1890-1914. Jean-Charles Brun and French Political Thought*, Oxford: Clarendon.

Polonya’da Bölgeselleşme ve Ademi Merkezileşme: Karşılaştırmalı Perspektiften Bir Avrupalılaşıma Süreci

FRANÇOIS BAFOIL

AB içinde, bölgeselleşme politikası birçok sebeple çok önemli bir politikayı temsil etmektedir. Bunun birinci sebebi, bölgeselleşme sürecinin AB etkinliğinin en büyük duyarlılığı gibi görünen unsurun, yani “çok seviyeli yönetişimin” iyi bir şekilde işlemlerini sağlamasıdır. Bu terim, farklı oyuncular arasında olması beklenen işbirliğini ifade eder: dikey oyuncular (devlet, bölge ve bölüm oyuncularını dahil, AB seviyesinden yerel seviyeye) ve yatay oyuncular (kamusal, özel ve kamu dışı oyuncular).¹ İkinci sebepten, bölgeselleşme sürecinin uygulanmasının, Avrupa araçlarının verimli idari birimlerin ve yapısal fonlardan sorumlu yetkili sivil görevlilerin desteklenmesi yoluyla gayet iyi işlemesidir. Bu şekilde, çok seviyeli yönetişim, her seviyenin kendi kapasitesindeki görevini belirleyen “yetki ikamesi” güçlüğüne iyice sağlamlaştırmaktadır. Bazı oyuncular için, çok seviyeli yönetişim, AB mimarisinin katma değerli biçimidir; çünkü çok ağır bir teşkilat olması sebebiyle kınansa bile, farklı dikey ve yatay oyuncuların gerekli katılımı, hem demokrasinin hem de verimliliğin garantisidir (Mairate, 2007). Üçüncü olarak, AB, bu dinamiklerin bölge vatandaşları tarafından seçilen bölge meclislerinin kurulmasına sebep olması halinde, vatandaşları kendi bölgesel kurumuna daha fazla yakınlaştırmak istemektedir. Bölgeselleşme politikası, bu nedenle bölge seviyesini güçlendirmek

1 AB danışmanı Barca’nın tasviriyle çok seviyeli yönetişim, “politika tasarımı ve uygulamasının farklı yönetim seviyeleri ve özel amaçlı yerel kurumlar (özel kurumlar, çeşitli yerel kamu otoriteler, bölümler ve ulusal sınırlar veya Sınırşırı işbirliği projeleri, kamusal-özel ortaklık arasında dağıtıldığı bir sistemdir” (Barca, 2009: 13).

suretiyle, politikaların yeniden şekillendirilmesine katkıda bulunarak, ciddi bir siyasi etkiye sahiptir. Ayrıca giderek karmaşıklaşan bir dünyada, bölgeselleşme, yerel talepleri ve yerel girişimleri karşılayacakmış gibi görünmektedir. Bu sebeple, bölgeselleşme, globalleşmenin karşısında duran bir süreç değildir. Genellikle söylendiği gibi, “global düşün, yerel hareket et” esası, iki sürecin birbirini tamamlar niteliğini ifade eder. Sonuç olarak, tüm bu sebepler bölgeselleşme sürecinin “Avrupalılaşmanın” en büyük duyarlılığı olarak analiz edilmesinin sebebinin açıklamaktadır. Batı Avrupa’da geniş şekilde analiz edilen bu anlayış, Doğu Avrupa’ya da başarıyla uzanarak, iki temel dinamiği ele geçirmiştir: AB kurallarının yerel oyuncular tarafından benimsenerek, bu oyuncuların AB tarafındaki uygulamaların ve davranışların diğer tarafa yaklaştırılmasını desteklemeleri; AB27 içindeki bölgesel tasarımların yoğun çeşitliliği (Schimmelfennig & Sedelmeier, 2006; Kutter & Trapmann, 2006; Saurruger & Surel, 2007; Bafoil & Beichelt, 2008; Bafoil, 2009).

Doğu Avrupa’da, bölgeselleşme politikası, 1990’daki dönüşüm sürecinin başlangıcından beri sahnedeki yerini almıştı; ancak AB Komisyonu 1997’de aday ülkelere “Acquis Communautaire”in uygulanması gerekliliğini dayattığında, daha net bir siyasi program haline geldi. Bu andan itibaren, bölgeselleşme AB’ye katılmak için kaçınılmaz (gerekli) bir koşul olarak konumlandırıldı. 1993’te resmiyet kazanan “Kopenhag kriterleri”, demokratik kuralları, piyasa kurallarını ve azınlık haklarına saygıyı benimsemenin gerekliliğini vurgulayarak, katılıma giden yolun inşa edilmesine ilk adım olmuştu. Bu ilk sınırlamalar dizisini benimseyen adaylar, aday ülkelerin kendi kanunlarını 50 yıllık AB kanunlarına göre düzenleme isteğini yansıtan *Acquis Communautaire*’i de kabul etmek zorunda bırakıldılar. Tüm *Acquis*, her ulusal parlamentonun kendi kanunları içinde geçirmek zorunda olduğu yaklaşık 80.000 sayfadan oluşan, 31 bölümlük kurallar, prosedürler ve normları temsil etmekteydi. Her bölümün birbiri ardına açılmasıyla, her devlet doğru kanuni kabulü değerlendiren bir dizi denetim ve kontrole uymak zorunda kaldı. Her bölümün kapatılması, AB beklentilerine gösterilen hukuki uyumu ifade ediyordu. Prosedürün her bölümünün açılması ve kapanması için talep edilen zaman, her devletin kendi yerel kurumsal yapısına göre her bir bölümle uzlaşma kapasitesinin ne denli farklı olduğunu açıkça ortaya koymaktaydı. Bu görüşler, Avrupalılaşma adı altında önemli bir teorik yaklaşım buldu; bu yaklaşım, AB kurallarının kabulü sürecinin iki önemli boyutunda ısrar ediyordu: bir tarafta yerel yapılar hakkındaki AB kurallarının, farklı AB oyuncularına ve AB kurallarına göre farklılaşan etkisi; diğer taraftaysa AB kurallarından

kaçıman veya bunları destekleyen yerel oyuncuların ve kurumların çok çeşitli karmaşıklığı.

AB bu tavırla adaylarla olan ilişkisini iki açıdan değiştirdi. Öncelikle, bugüne kadar verdiği desteği yeniden organize ederek. Aday ülkeler, AB programlarına (yukarıdan, sözgelimi AB Komisyonu'ndan kararlaştırılan programlara) harfiyen uymaktansa, taleplerini kendi ihtiyaçları üzerinde ısrar ederek, daha dikkatli bir şekilde sunmaya davet edildi. Bu şekilde, işbirliği artık daha çok "talebe bağlı" bir hal aldı. Bu reforma güçlü mali teşvikler eşlik etti. Üç katılım programı arasında,² en önemli programın –PHARE programının– % 75'i, "kurumsal oluşum"a, yani merkezi ve bölgesel idari kapasitelere ayrıldı. İkinci olarak, katılım tarihini kesin bir şekilde belirtmek suretiyle, tüm *Acquis Communautaire* (31 bölümün hepsi) her bir ulusal kandan hukukten geçirildi. Bu şekilde, "siyasi koşulluluk" katılım sürecinin en önemli çerçevesi haline geldi. Bu terim, AB Komisyonu'yla (AB15) 10 aday arasındaki hak ve sorumluluk alışverişini ifade eder. AB tarafında, bu yeni haklar, sınırlar dahilinde emniyete alınacak garanti ve yeni üyelere yönelik mali taahhüt konusundaki sorumluluklar anlamına gelmekteydi. Adaylar içinse, sorumluluklar tüm *Acquis*'i benimseme yükümlülüğünü ve kalkınmak için gereken mali kapasiteleri alma haklarını tanımlamaktaydı. Zamanın ve nihai kararın AB tarafından belirlenmesi sebebiyle asimetrik bir alışveriş olsa da, bu gibi bir hak ve sorumluluk alışverişi, her şeye rağmen Avrupa'nın adayları sadece yabancı bir kurala tabi olan ülkeler değil, aynı zamanda birer ortak olarak tanımlayan sosyal kontratının temelini vurgulamaktadır (Schimmelfennig, 2006; Schimmelfennig ve diğerleri, 2007; Sedelmeier, 2007). İşte bu, doğrudaki genişlemeyle AB'ye katılma olasılığından faydalanamadıkları halde *Acquis Communautaire*'in bir bölümünü benimsemeleri talep edilen Avrupa Komşuluk Politikası ortakları arasındaki temel farktır. Nihai tarihin AB kurallarına uyum sağlamak için sarf edilen gayretleri meşrulaştırmasının pek olası olmayışı sebebiyle, bu AB politikası başarılı olamamıştır.

Bu bölüm, aday ülkelerin 2004'ten önce uyguladıkları bölgeselleşme sürecinin farklı adımlarını analiz etmeyi amaçlamaktadır. İlk bölümde, bölgeselleşmeye ilişkin nihai kararları anlamak için farklı doğru toplumlarını karakterize ederek, farklı başlangıç durumlarını mercek altına alacağız. Birçok ülkedeki azınlık varlığının, ilk AB tasarımını ademi merkezizet dinamiğine

2 PHARE programı kurumsal oluşumunu, merkezi olarak kararlaştırılan ISPA (Brüksel ve merkezi devlet), çevre ve ulaşım altyapılarını, SAPARD ise –yerel ihtiyaçları yanıthordu– zirai çiftlikleri pazarın yeni kurallarına göre düzenlemeyi amaçlıyordu.

engel teşkil etmek suretiyle derinden değiştirdiğini göreceğiz. Dolayısıyla, ikinci bölümde Doğu Avrupa'daki farklı durumları inceleyerek, bir model olarak sunulabilecek, ancak analiz edilen durumların çoğunluğunu temsil etmeyen Polonya durumunu ele alacağız. Son bölümdeyse, bu merkezi doğu politikasının temel teorik sonuçlarını ortaya koyarak, Avrupalılaştırmanın anlamını daha iyi tanımlamaya çalışacağız. “Yola bağımlılık”, kanunun kuralı ve bugün Avrupa uyum politikasını karakterize eden “mekâna bağlı yaklaşım” gibi farklı kavramlar üzerinde duracağız.

TABLO 3.1
Acquis Communautaire'in Bazı Bölümleriyle Uzlaşma Süresi (ay)

	Bulgaristan	Çek Cum.	Estonya	Macaristan	Letonya	Litvanya	Polonya	Romanya	Slovenya	Slovakya
Mal serbestliği	8	17	24	13	0	5	19	21	0	19
Eş para birimi	39	41	30	43	18	18	43	49	29	30
Tarım	33	30	30	30	18	18	30	25	18	30
Vergi uygulamaları	10	25	31	19	13	10	28	20	9	25
İstihdam / toplumsal politikalar	6	20	13	14	16	4	18	6	3	14
Bölge Politikası	31	24	26	27	15	15	32	29	15	27
Çevre	23	18	18	18	6	7	22	31	8	16
Adalet ve iç işleri	28	19	23	18	12	10	14	32	12	19

Kaynak: Kohl, 2005.

MİRASLAR

AB'de, bölgeselleşmeye ilişkin zorunlu bir kanun veya uygulama yoktur. Bu, tüm adaylar/üyeler tarafından tartışmasız uygulanması gereken özgün bir modelin bulunmadığı anlamına gelir. Artur Benz, bunun zorunlu olmaktan çok, artan bir pragmatik model olduğunu söylerken haklıdır.³ Gerçekten de AB hiçbir model göstermemekte, daha çok devletleri kendilerine ait geçmiş yollara dayanan, kurumsal bir mimaride karar kılmakta özgür bırakmayı tercih etmektedir. AB böyle bir yol izleyerek, uzun bir geçmişten miras alınan çeşitli sosyal durumlara bağlı oluşabilecek sorunlardan kaçınmayı amaçlar. Ayrıca, resmi boyutlara saygı gösterilmesi kaydıyla, vatandaşın kendi kurumla-

3 “Tüm Avrupa ülkelerinde, başarılı bölgeselleşme, politika oluşturmaya yönelik pragmatik bir yaklaşımla başarılırken, belirlenen politikaların bölgesel özerklik gibi idealist amaçları uygulamakta başarısız olmuştur. Avrupa Komisyonu bu marjinal politikayı düzenleyici politikalardan kaçınıp, bölge politikasında yumuşak yönetim modelleri uygulayarak teşvik etmektedir” (Benz, 2007: 326).

rının mülkiyetini üstlenebilmesini ve “çok seviyeli yönetim” oyununu oynamasını umut eder.

Komünist Dönem

Bölgeselleşme reformununun 1989'dan sonra Doğu ve Orta Avrupa'da bu denli önemli olmasının sebebi, 1990'lar boyunca geçmişten kalan idari organizasyonları yeniden değerlendirerek varlığını koruyan son komünist kurumların sonunu gerçek anlamda belirlemesidir. 1950'lerden itibaren, komünist otoriteler gerçekten de, yerel bölgelerin belirli özellikleriyle artık özgün bir norm haline gelen merkeziyetin özellikleri arasındaki farklara tanıklık edebilecek olan tüm geleneksel idari birimleri acımasızca bastırmıştı. Bu şekilde, geçmişe ve günümüze ait olan veya olmayan tüm işaretler, sözel anıtlar, sokak adları ve geleneksel anıların bir göstergesi olan her şey, değiştirilmiş veya ortadan kaldırılmıştı. Gün geçtikçe bir “novlangue” (aldatıcı dil) haline gelen ulusal dil karşısında, tüm lehçeler veya ağızlar yasaklanmıştı. Yerel kahramanların yerini, Sovyet modelleri almıştı. Bu sebeple, belediyelerle bölgeler arasındaki geleneksel ara organlar, herhangi bir idari seviyeye değiştirilmeksizin, tamamen iptal edilmişti. Öte yandan merkezi devlet her şeye karar veriyordu; bölgeler, “aktarma şeridi” (fabrikalardaki sendikalar gibi) görevi görüyor, yerel otoriteler sadece merkezi karar alma mekanizmasının uygulayıcıları olarak görülerek, ellerindeki tüm sorumluluklardan mahrum bırakılıyordu. Bu model, öncelikle komünist partide hakim olan, ardından tüm ekonomik, sosyal ve idari teşkilatları kapsayacak şekilde genişletilen “demokratik merkeziyet” modelinin tıpatıp aynısıydı. Komünist egemenliğin ilk yıllarında, tüm Orta Avrupa bölgelerinin genellikle doğu bölgelerden (1945'te kaybedilerek, Polonya'da olduğu gibi Stalin'in eline geçen bölgelerden-bkz. harita 1) gelerek batıya doğru ilerleyen geniş göçmen dalgalarına sahne olduğunu da eklemeliyiz. Bu göçmenler, 1945'ten itibaren acımasızca yerlerinden edilen Alman nüfusun bulunduğu eski Alman bölgelerini işgale doğru yürüyordu. 1945-1948 yılları arasında, Polonya'da, 4 milyondan fazla insan, doğu bölgelerinden batı bölgelerine göçtü (Jarosz, 2007). Böylesine görülmemiş bir karışıklıkta, (bölgesel değil) sadece merkeziyetçi bir güç zaten oldukça hassas olan güvenliği garanti altına alabilirdi.

Yerel oyuncuların özerk yönetime ilişkin her türlü işareti reddetmelerine tanıklık eden bu gerçekler göz önünde bulundurulduğunda, asıl soru, yeni merkezi otoritelerin yerel ortakların özerk yönetim kuralları hakkındaki taleplerini kabul etmeyi reddetmesidir. Siyasi ve ekonomik özgürlük, üst yöne-

tim tarafından hemen serbest bırakıldığı halde, yeni otoriteler yerel özgürlüğü niçin kabul etmemişti?



HARİTA 3.1: Polonya. Mavi sınırlar 1921'de tanımlanan sınırlardır; kırmızı dolgu, 1945'te kaybedilen bölgeleri, sarı alanlarsa Polonya'nın 1945'te belirlenen ulusal topraklarını temsil etmektedir.

1989 ve Sonrası. Uluslararası Seviyede Belirsizliklerle Dolu Bir Dönem

1990'da yeni dönemin başlamasıyla birlikte, belediyeler daha fazla özerk yönetim talebinde bulunarak, kendi kalkınma stratejilerini geliştirme olanağını elde ettiler. Bu durum, özellikle Batılı devletlere, yani Almanya ve Avusturya'ya sınır komşusu olan belediyeler için geçerliydi. Belediyeler bu şekilde kendilerine iki sebeple güvenmeyen merkezi gücün baskısı altında ezildikleri son 40 yılın intikamını almak istiyorlardı: bu baskının birinci sebebi, sınırdaki nü-

fusların, İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra kaybedilen doğu bölgelerden geldikleri için irredantist bir duygu besleyeceklerine inanılmasıydı. İkincisiye, komünist merkezi otoritelerin soğuk savaş boyunca, üçüncü bir dünya savaşının çıkması halinde, bu sınır bölgelerinde baş göstereceğini düşünmeleri idi. Bu nedenle bu bölgeleri çok sayıda kontrol noktası ve garnizonla donatmışlardı. Fakat farklı sebeplerden ötürü, 1990'da ortaya konan bu yerel özgürlük talebi çok hızlı bir şekilde kayboldu. Bunun birinci nedeni, Alman Şansölyesi Kohl'un Almanya-Polonya sınırını (Oder Neisse) tanımakta tereddüt etmesi idi. Kohl bu sebeple Avrupa genelinde, özellikle de "Büyük Alman" düşmanın geri dönmelerinden korkan Polonya'da bir sürü belirsizliğe yol açtı. Varşova'dan bakıldığında, Alman sınırındaki belediyelerle ekonomik ilişkiler kurma isteği oldukça şüpheliydi. İkincisi, o dönemlerde, yani 1990 sonrasında, Yugoslavya çok kanlı çatışmalara girmişti. Bu çatışmalar, eski federasyonun bazı bölümlerinden yükselen özerklik talebiyle alevlenmişti. Bu bağlamda, bölgeselleşme özerklik demektir ve özerkliğin de ulusal egemenlik devletini sona götüreceği açıkça görülmekteydi. Üçüncü sebepse, Rus İmparatorluğu'nun da aynı durumu yaşamasıydı. Rusya 1991 yılında yıkılmadan önce, aynı bağımsızlık talebiyle desteklenen birçok bölgesel çatışmayla yüz yüze kalmıştı. Bölgeselleşme sürecinin engellenmesini açıklayan diğer bir argümana, yani devletlerin mali durumlarıdır. Kısaca söylemek gerekirse, o dönemde Polonya, Çekoslovakya ve Macaristan'ın merkezi bütçesi tamamen boştu ve işte bu pragmatik sebepten ötürü, merkezi vergi gelirini (ademi merkezietten söz etmek şöyle dursun) bölgeselleşme amacıyla sınırlamak düşünülemezdi.

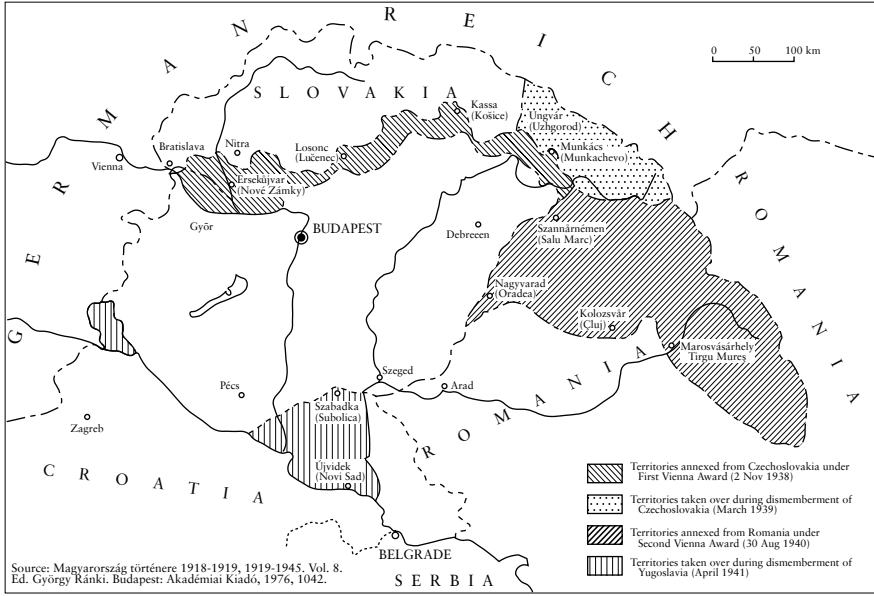
TABLO 3.2
Orta ve Doğu Avrupa'daki Azınlıklar, 1930 ve 1990

		Polonya	Macaristan	Romanya	Bulgaristan
1930	% 51 Çek, % 23 Alman, % 16 Slovak % 5 Macar	% 65 Polonyalı % 16 Ukraynalı % 10 Yahudi % 6 Belarus % 2 Alman	% 87 Macar % 6 Alman % 5 Yahudi	% 75 Romen % 6 Yahudi % 5 Alman	% 87 Bulgar % 10 Türk % 1 Yahudi
1990	% 3 Macar % 1.4 Romen	% 0.8 Belarus % 0.8 Ukraynalı % 1 Alman	% 5.6 Romen	% 4.5 Romen % 6.6 Macar	% 3.5 Romen % 9.5 Türk

Son olarak, son bir sebebe değinmeliyiz: farklı azınlıklara ev sahipliği yapan yeni bağımsız merkezi devletlerin bileşimi. 40 yıllık Rus işgalinin ar-

dından barışa ve ulusal egemenliklerine kavuşan bu yeni devletler için, egemenliği irredantist görüşlere hizmet edecek şekilde kullanacak toplumsal gruplarla paylaşmak kesinlikle düşünülemezdi. Bu sorun, Birinci Dünya Savaşı'ndan sonra siyasi kurtuluşun önünde engel olarak yükselen ve 1930'lardaki trajik tablonun oluşmasına sebep olan sorunun aynıydı. O günlerde, Birinci Dünya Savaşı'nın sonlarında ortaya çıkan demokratik rejimler, kayıplarının yeni rejimler tarafından arttırıldığını göremeyen azınlıklar tarafından değil, vatandaşların çoğunluğu tarafından desteklenmekteydi. Bu azınlıkların temsilcileri, buna rağmen yeni merkezi otoritelerin kendi topluluklarına saygı göstermesini bekliyordu ve Wilson Bildirgesi de bu umutları daha da çok beslemişti. 1920'ler boyunca süren ekonomik ve siyasi gerilimler, bu umutlara bir son vererek, çoğunluğu, azınlıkların ifade ettiği her türlü "yerelcilik" işaretine karşı radikalleştirerek, bu taleplerin sahiplerinin "dahili düşmanlar" şeklinde görülmesine katkıda bulundu. 1990 sonrasında, aynı durum bir kez daha tekrarlıyor gibiydi. Bunca zamandır devleti kendi başına yönetmeyi bekleyen yeni çoğunluk, gücü hele de özellikleri komünist yönetim süresince reddedilmiş olan azınlıklarla paylaşmayı hiç mi hiç kabul edemezdi. Bu yeni devletler için, bölgeselleşme projesini kabul etmek, özellikle de söz konusu azınlıkların, Bulgaristan'daki Türk nüfusun Bulgar nüfusunun % 10'u oluşturması gibi, bölgesel olarak yoğunlaşmış olmaları sebebiyle temel bir hata gibi görülüyordu. Diğer ülkelerdeyse, mesela Romanya'daki gibi, kuzeybatı bölümü Transilvanya'da bulunan çok güçlü bir Macar varlığını desteklemek zorunda olan bölgesel bir yoğunlaşmayı ifade ediyordu. Slovakya da güney bölümünde aynı sorunla karşı karşıyaydı. Bu iki bölge, Birinci Dünya Savaşı'ndan önce Macaristan'a aitti. 1920'de, yenilen Macaristan, Trianon Antlaşması uyarınca nüfusunun üçte birini ve topraklarının üçte ikisini kaybetti (bkz. harita 2). Bu "utanç verici" antlaşmadan beri, Macaristan'daki birçok insan yeniden birleşme talebinde bulunmaktadır. 1990 sonrasında, çeşitli Macar siyasi partileri, sürekli bir ayrımcılığa maruz bırakılan (anadillerine, yerel teşkilatlarına ve işe alınmalarına karşı) Slovakya ve Romanya'daki (ve komşu Sırp bölgesi Voyvodin'deki) Macar vatandaşların durumunu kınarken, Macaristan bu duruma genellikle bu iki komşusunu ayrımcılığa bir son verilmediği takdirde, AB'ye katılımlarını reddetmekle tehdit ederek karşılık verdi. Sözü edilen tüm sebeplerden ötürü, Orta Avrupa'daki barış yanlısı bölgeselleşme talebi, bir özerklik talebine indirgenerek reddedildi.

Son durum, yeni bir çoğunluğun artık eski siyasi azınlığın üzerinde bulunduğu Baltık devletleri tarafından temsil ediliyordu. Rus azınlık, 1940'lar-



HARİTA 3.2: Trianon Antlaşması'ndan önce Macaristan sınırları ve en ortada 1921'den beri geçerli olan mevcut sınırlar.

dan beri bu devletleri yönetmekteydi ve ana topraklardan gelen sürekli göç dalgalarıyla, bu bölgelerdeki Rus nüfusu artmıştı. Büyük şehirlerde, genellikle de başkentte yaşayan bu Ruslar, resmen tanınan tek dil olan Rusçadan başka yerel bir dil konuşmuyorlardı. Bu Rus azınlıklar, 1990'da Letonya ve Estonya'daki toplam nüfusun yaklaşık % 40'ını temsil etmekte olup, anavatanlarıyla tüm ilişkilerini yitirmişler ve hayatları boyunca yeni Baltık devletlerinde yaşamışlardı. Ana etnik gruplar yeni "tekrar şekillendirilmiş" vatandeşliğin temeli olarak Estonya ve Letonya dillerini dayattıklarında, bu azınlık kuvvetli bir ayrımcılığa maruz kaldı.

Bu sebeplerle komünizmin çöküşünden hemen sonra –Polonya Mart 1990'da, Macaristan ise 1988'de ve 1989'da yeni birer kanun kabul etmişti– yerel güçlerin yeniden oluşturulmasını kapsayan kısa dinamikler duraklatıldı. 1997'ye kadar bölgeselleştirme programları rafa kaldırıldı. Bütün bunlar, bu meselenin tartışma konusu bile edilmediği anlamına gelmemektedir. Öte yandan, merkezi devletlerde (Polonya, Çek Cumhuriyeti, Slovakya ve Macaristan) geniş kamu tartışmaları sürmekteydi. Ancak halkın dikkati, başta mülkiyet hakkının değişimi ve özelleştirme süreci olmak üzere, başka politikaların üzerindeydi.

ULUSAL TASARIMLAR: POLONYA'DAKİ DURUM

Eski çeşitli doğu devletleri, yerel sosyal özelliklerin geniş çeşitliliğine bağlı olarak, farklı idari tasarımlar geliştirdiler. Bunları daha iyi anlamak için, öncelikle iki dinamiği anlamalıyız: Bölgeler ve alt ulusal birimlerden oluşan her bir devletin tarihi yoldaki varlığı; ve bölgelerdeki azınlık varlığı ve yokluğu.

Merkezi Devletler

Daha önce de değindiğimiz gibi, yeni AB üye ülkelerini üç “bloğa” ayırabiliriz. İlk blok, topraklarındaki ağırlıklı Rus varlığı sebebiyle, ademi merkezियete yer bırakmayıp, aksine her türlü mali yetki dağılımı dinamiğini sınırlandırarak, daha “bürokratik” bir bölgeselleşmeyi seçen Baltık devletlerini ifade eder. Bunun yanı sıra, üç ülkenin boyutu oldukça “küçük”tür. Letonya 2,2 milyon, Estonya iki milyondan az ve Litvanya 7,5 milyon (Ruslar burada nüfusun % 10'undan azını temsil etmekteydi) yaşayana sahiptir. Bu koşullarda, merkeziyetin korunması mantıkdışı sayılmaz. Aynı sebeple, 7 milyondan az yaşayana sahip olan ve önemli bir Türk azınlığı barındıran Balkan devleti Bulgaristan, NUTs (idari Avrupa İstatistiki Birimler Nomenklatürü) seçeneğinde karar kılmıştır. Ayrıca 1990'dan beri bu azınlık farklı bağlantılarla ve sağcı iktidar partileriyle ittifaklar kurmasını sağlayan önemli bir siyasi güce sahiptir (Ragaru, 2008; Rey ve arkadaşları, 2004). Diğer bir Balkan devleti Romanya ise, Transilvanya bölgesinde bulunan önemli Macar azınlık hakkında benzer endişeler gütmekte olduğu için, yine NUTs seçeneğinden faydalanmıştır (Lhomel, 2002, 2006). Bu yorumlar, dört merkezi ülkenin güçlü bir ademi merkezileşme dinamiğini destekleyen ve politikaları yeniden şekillendiren birleşik bir tablo arz ettiği anlamına mı gelir? Kesinlikle hayır; çünkü Macaristan'da tarihi özellikler, bölgesel birimlerden çok, yerel birimler tarafından temsil edilmektedir. Slovakya'da, ülkenin küçüklüğüne (5,5 milyon kişi) bağlı olarak, 7 küçük bölge oluşturma kararı oldukça şaşırtıcı görünmektedir (Illner, 2002; Wollmann, 1997). Çek Cumhuriyeti'ne baktığımızdaysa, ademi merkezileşme dinamiği, iktidar partisi ODS tarafından en baştan beri engellenmektedir. 1990 ile 1997 arasında iktidarda kalıp, kısa süre sonra yeniden iktidara gelen bu parti, farklı bölgesel rakiplere hiç yer bırakmayan çok güçlü bir merkeziyetçi model üzerine inşa edilmişti. Başkent Prag'da teşkilatlanan parti, çok otoriter bir lider olan Vaclav Klaus tarafından yönetiliyordu. Eski maliye bakanı, ardından Başbakan son olarak da Cumhurbaşkanı olan Klaus, ister sivil toplum, ister sendikalar veya bölgeler olsun, güç paylaşımına ilişkin tüm işaretlere karşı güttüğü düşmanlığı asla gizlememişti. Komünist

dönemin bu liberal ve merkezîyetçi varisleri için, bölgeselleşme AB'nin katlanılmaz bir şekilde ülkenin iç işlerine müdahale etmesini temsil etmekteydi. Bu sebeple böylesi bir “güç paylaşımı” ya da “güçler dengesi”, yapısal fonların hoşça karşılanarak kabul edilmesine rağmen, şiddetle reddediliyordu. AB Komisyonu, en sonunda oluşturulmasına rağmen gerçek bir güce sahip olmayan Çek bölgelerinin haritasını almak için 2004'e kadar beklemek zorunda kaldı ve Komisyon'la Prag arasında mali yetki dağılımı üzerine girilen büyük çatışma bugüne kadar sürdü (Yoder, 2003; Myant, 2003; Perron, 2008).

Sonuç itibariyle, doğu ülkelerinin benimsediği farklı tasarımlar incelendiğinde, sadece Polonya batıdakine benzer bir durum arz etmektedir; işte bu özellik, Polonya'daki durumu bu denli ilginç kılan özelliktir. Büyük tarihi miraslar, geçmişteki bölgelerin ağırlığı, 19. yüzyılda sivil toplumun kazandığı önem ve komünist dönemde yeniden faaliyete geçmesi, son olarak da toplumsal tartışmalar ve yeniden kazanılan demokrasi, bir kez daha bu komünizm sonrası büyük dönüşüm politikasının en önemli kilometre taşları haline geldi.

Polonya

Polonya, öncelikle yeni kurumsal oluşumu destekleyen mirasların önemi, ikinci olarak da derinleşen kanuna dayalı devlet yönetimiyle idari modernizasyon arasındaki nedensel bağlantılar hakkında söylenenlerin bir “modeli” olarak tanımlanabilir. Polonya, tarihi boyunca, genellikle irade dışı olan büyük değişimler geçirdi. 1795 ile 1918 arasında eski Avrupa imparatorlukları tarafından Avrupa haritasından çıkarılan ülke, ancak Birinci Dünya Savaşı'nın ardından yeniden ortaya çıkabildi; ancak bu varlığı da sadece 20 yıl sürdü. Ardından, 1939-1945 yılları arasında bir kez daha ortadan kayboldu. Yeniden ortaya çıkışıyla birlikte, ulusal özgürlüğü sadece 54 ay sürdü ve devlet yine ulusal iradesinin dışında, komünist yönetimin hükmü altına girdi.⁴ Bu nedenle, milliyetçiliğin temeli, ulusal egemenlikle birlikte, çok hassas bir sıkça yabancılaşan toprak fikriyle yakından bağlantılıdır. Sınırlar son iki yüzyıl içinde sıkça değişmiş olsa da, bu “toprak” kavramı ulusal belleğe derinden kazılıdır. “Polonya”, sınırları nasıl olursa olsun, “Lehler Ülkesi” (Almanya, yani “Deutschland” gibi) anlamına gelir. 1989'da ulusal egemenliğin yeniden kazanılması, Polonya'nın kendine ait ulusal kurumlarını yeniden kazanmasının yanı sıra, topraklarını hem iç (irredantist düşmanlar) hem de dış (yaban-

4 1945/1946 seçimlerinin çarpıtılması için, bkz. Paczkowski, 2007.

cı komşular) düşmanlara karşı kutsal bir tapınak gibi korumasını ifade etmekteydi. Sınırlar şiddetli bir şekilde değiştirildiği, ülke nüfusu son on yıllar içinde acımasızca itilip kakıldığı için, Leh toprakları gerçekten de kutsaldı. Bu durum, bir yandan otoritelerin ulusal toprakların (serbest bir Avrupa piyasası içinde) satılmasına izin verme konusunda yaşadığı muazzam güçlükleri açıklamaktadır: bu kavram, ülke topraklarını düşman yabancılara satmak ve ulusal mülkü yabancılaştırmak anlamını taşır. Öte yandan, böylesi bir temsil, ulusal toprakların homojenliğinin garantisi olan merkezi devlete atfedilen yüksek değerden ötürü, ademi merkezileşmenin arz ettiği zorluğu da açıklar. Ayrıca ülke toprakları daha önce farklı ulus üstü devletlere (batı bölümü Alman İmparatorluğu'na, orta ve doğu bölümü Rus İmparatorluğu'na ve güney bölümü Avusturya İmparatorluğu'na) ait olduğu için, farklı yerel kültürler tanımlanmak zorundadır. Polonya'nın farklı bölgelerinde çeşitli diller konuşulmaktadır. Katolik mezhebi bugün Leh halkının % 94'ünden fazlası tarafından kabul edilmiş olsa da, durum İkinci Dünya Savaşı'ndan önce, Leh nüfusun Almanlar, Yahudiler, Ukraynalılar, Müslümanlar vs. tarafından meydana okunan Polonya topraklarının tümünün % 70'ini temsil ettiği zamanlarda böyle değildi. Bu büyük bölgesel farklılık, geleneksel aidiyeti ifade etmesi gereken farklı kamusal imajlara yansımıştır: batıdaki Polonyalılar ("Alman disiplini" doğrultusunda) daha disiplinlidir; doğu Polonya halkınsa çalışma azmi ("Rus tembelliği"ne uygun olarak) daha azdır; aradaki toprakların yaşayanlarındaysa, bölgesel kimliğin Alman ve Rus mirasçılarınca paylaşıldığı Silezya (kömür madenciliği sanayisiyle karakterize edilen aşağı ve yukarı Silezya bölgeleri) kimliği görülebilir. Yukarı Silezya'da, eski Rus topraklarının yaşayanları, sözde sadece birkaç metre uzaktaki Alman kuzenlerinden daha uyuşuk olmakla yaftalanmışlardır.⁵

Bu farklılığa bağlı olarak, kamu politikasının "bölgeselleştirilmesi" ile ilgili herhangi bir değişiklik önermeyi amaçlayan projeler, şiddetli tartışmalar yaratan oldukça hassas projeler olmuşlardır. Mart 1990'da kabul edilen önemli yerel imtiyazlar kanunu, ancak komünizmin 1975'te yıktığı eski alt bölgesel birimlerin yeniden kurulmasıyla yürürlüğe konabildi. O dönemde, PZPR'nin (Komünist Parti) ilk sekreteri Edward Gierek, bölgelerdeki bazı yoldaşlarının gücünü sınırlamayı amaç edindi ve bu gücü sınırlamak için, kırsal bölgeleri ve orta büyüklükteki kentleri kazanarak, kendi tabanını genişletmeye karar verdi. Düşmanlarını daha iyi kontrol etmek için bölme yoluna gi-

5 Aşağıdaki makaleye bakınız; Frédéric Durand, 5. Bölüm.

derek klasik bir yönetim politikası güden Gierek, eski tarihi alt bölgesel birimleri (bölüm anlamına gelen *powiat*'ları) ortadan kaldırmaya ve mevcut 16 bölgenin yerine 49 yeni bölge (voivodalıklar) oluşturmakta karar kıldı. Bu yolla, bölgesel politikalarından sorumlu ve doğrudan kendi otoritesi altında hareket eden 49 başkan (*voivoda*) ilan etti. Yeni elitler, önemli idari imtiyazlar kazanan kırsal alanları ve orta büyüklükteki kentleri daha güçlü bir şekilde temsil ediyordu. Merkezîyet, Gierek'in kazanmak istediği büyük "modernleştirici" duruşu sayesinde iyice güçlenmişti.

Daha önce de değindiğimiz gibi, yeni mimarının ilk adımı, Mart 1990'da, yerel belediyelere daha stratejik kapasiteler tanıyan kanunla birlikte atıldı. Bu dinamîge fon aktarımı eşlik etmemişti. Ayrıca bölgeselleşme süreci, yukarıda açıklanan uluslararası sebeplerden ötürü bloke edilmişti. Buna rağmen, mevcut toplumsal tartışma sonraki yıllarda da son bulmadı. 1993'te yeni bir idari oluşum önermesi için, özel ve üst düzey bir kamu personeli oluşturuldu ve bu yetki üzerine, önemli bir toplumsal tartışma gündeme geldi. Yüzlerce rapor yazıldı. Tartışmanın temelinde, öncelikle bölgeler bulunuyordu. Doğru sayı kaçtı? Batı bölgelerinininki gibi makro verimlilik sağlamak için (sekiz ana bölgesel kent etrafında merkezlenen) 8 makro bölge mi? Doğru bölgesel kentlerinin de dahil edilmesi halinde 11 bölge mi (Lublin, Rzeszow, Bialystok)? 1945'te, Polonya'nın ulusal egemenliğini yeniden kazandığı dönemde olduğu gibi 15 bölge mi? Yoksa aynı bölgede bulunan iki önemli kentin varlığı gibi, bazı özel bölgesel özellikler eklenerek, daha fazla bölge mi oluşturulmalıydı?⁶ Kesin olan bir şey vardı: Katılımcıların çoğu, tarihi ara seviyeyi, yani "*powiat*"ı (bölüm) yeniden yerleştirmek için, bölgelerin boyutunun küçültülmesi gerektiğinin farkındaydı. Temel sorun, elbette oyuncuların bölgesel bir temel kazanma veya bu temeli koruma kapasiteleriydi. Tüm siyasi partiler, merkezi partilerdi ve o dönemde Silezya'da pek az etki sağlayan bir parti haricinde, bölgesel bir parti bulunmamaktaydı. Katolik Kilisesi, kırsal alanlardaki güçlü yerel otoritesini kaybetmekten korkuyordu, çünkü ipleri koparan bölgeler, kesinlikle kırsal şehirler olacaktı. Güçlü Köylü Partisi (1993'te neo-sosyalist partiyle birlikte iktidarda kalmıştı), başlıca seçmen-

6 Nihai tasarımda, durum Kujaw bölgesinde bulunan Torun ve Bydgoszcz kentleri veya Lubrec bölgesinde bulunan Zielona Gora ve Gorzow Wiekopolski kentlerinden oluşacaktı. Her iki durumda da, yetkililer iki fonksiyonel sorumluluğu ayırarak ve bunlardan bir tanesine dağıtılmış yetki fonksiyonunu, diğerine de seçimle gelen bölge meclisini tahsis ederek bir yenilik yaptılar. Risk, ilki başkan (ulusal meclis) ve diğer bir siyasi kampın bölge meclisi başkanı tarafından atanan bölgenin iki siyasi bölüm başını teşvik etmektir. Bu sıklıkla görülen durumda, düşmanlıklar yapısal fonların kontrolüne odaklanmaktadır.

lerinin kırsal alandan olması sebebiyle bu korkuları paylaşıyordu. Liberal partilerin reformundan yana olanlar sadece (nispeten daha zayıf) birlikler ve STK'lardı. Liberal Maliye Bakanı Balcerowicz'in temel endüstriyel birimleri, yabancı yatırımcılara hizmet etmek amacıyla yabancılaştırdığından şüphe edilmesi gibi, bunların da ulusal birliğe kast ettiğinden şüphe ediliyordu. Neticice itibarıyla, işin ekonomik boyutu, tartışmalardan ağır bastı; çünkü bölge haritasında yapılacak herhangi bir değişikliğin, 1975'te voyvodalık statüsü kazanan eski orta büyüklükteki şehirler için ciddi bir ekonomik değişimi tetikleyeceği aşikârdı. Reformlar yüzünden, artık bu statüyü kaybetme riskiyle karşı karşıyaydılar. Ve bu gerçekten de önemli bir meseleydi, çünkü 1989 sonrasındaki dönüşüm sürecinde, bu orta büyüklükteki şehirler, ekonomik krizden doğan sıkıntılardan en büyük payı almışlardı. Aslında, sanayi tesislerinin lağvedilmesinin ve işten çıkarmaların ilk dinamiği, şirket merkezlerinin bulunduğu büyük şehirlerde oluşmamıştı. Bu koşullar, aksine, orta/küçük kentlerde bulunan tedarikçileri etkilemişti. Bunların idari fonksiyonunun lağvedilmesi demek, ekonomik krizi güçlendirmek ve bu kentleri geri dönülmez bir krize itme riskini almak demektir. İlginçtir ki, 20 yıllık bir dönüşüm sürecinden sonra kasvetli bir görünüm sergileyen bölgeler, daha önce bölgesel olup tek bir endüstriyel tekli yapı etrafında oluşturulan ve ana bölge kentin "öğrenci yurdu" yerini tutmaktan başka bir alternatifi olmayan bölgelerdi.⁷ Başkent Varşova'nın bulunduğu yeni merkezi Mazowia bölgesi, bu duruma örnektir. 1999'dan önce, bu bölge 5 küçük bölgeyi içine almaktaydı.

1998'in Temmuz ayında geçirilen kanunla birlikte, uzun ve ateşli toplumsal tartışmaların ardından 16 bölge kurulmuştu (Ferry, 2003; Lhomel 2007; Dabrowski, 2008). En küçük bölge sıfatıyla 1,2 milyon yaşayana sahip güney Opole bölgesi, kimsenin kaç kişiyi temsil ettiğini bilmemesine rağmen, sözde "Alman azınlık"ın yerleştiği konum yüzünden kurtarılmayı bekliyordu. Diğer iki bölge, ikiz bir bölgesel kent ile karakterize edilmektedir. Diğer 13 bölgeyse, net birer bölgesel kimlik belirleyerek, eski savaş öncesi "tasarımlarını" bir ölçüde yeniden şekillendirmektedir. Benimsenen idari model, nispeten Fransız idari modelinden ödünç alınmıştır: Devletin temsilcisi (voyvoda –başkan-kamu fonlarının nihai kontrolünden sorumluydu), en önemli siyasi figür, yani vekilleri bölgedeki tüm vatandaşlar tarafından seçilen bölge meclisinin oyuyla

7 Durum şu anda böyledir; çünkü Polonya'nın son on yıl içinde ciddi bir büyüme eğilimi göstermesi, dengeli bir gelişim anlamına gelmez. Öte yandan, 11 bölgesel kentin iyi, hatta çok iyi bir durumda olduğu (büyüme ve istihdam bakımından) gerçeği, büyük ölçüde bu bölgesel kentlere bağlı olan ve genellikle "yatakhanentler" olarak hafife alınan orta büyüklükteki ara kentler için geçerli değildir. Bu kentler, pek az akademik çalışma tarafından incelenmiştir.

göreve gelen Mareşal'i (bölgenin başkanı) vücuda getirmektedir. Alt bölge seviyesindeyse, aşağı yukarı bir bölümü andıran yerel meclis tarafından seçilen ve Starosta ("şef" anlamına gelen eski bir sözcük) liderliğinde yönetilen "powiat" bulunur. Bu seviyenin altında, üstündeki iki seviyeden bağımsız hareket eden ve kendi kalkınma planını oluşturmak için serbest bir yasadan faydalanan komün (Gmina) yer alır. Bu yeni mimarinin en dikkat çekici yönü, tüm seviyelerin birbirinden bağımsız olma kapasitesi kazanmasıdır. Böyle bir özellik, bu ülkedeki idari seviyelerin tarihten miras aldığı özgürlüğe uysa da, genellikle felci ve tıkanmayı tetiklemekle suçlanmaktadır. Gerçekten de, bölgesel otoritenin (bölge meclisi ve Mareşalin) alt bölgesel seviyeleri dizginleyememesi, bölgesel kalkınmanın önünde sıklıkla bir engel teşkil etmiştir. Ulaşım sisteminin kötü durumu bununla açıklanabilir. Öte yandan, yapısal fonlar ekonomik verimlilik şartıyla kullanıldığı için, farklı alt bölgesel birimleri (özellikle de *gmina*'yı) bazı ortak projeler için komünler arası bağlar kurmaya zorlamıştır.

Diğer eski Sovyet tipi ülkelerle karşılaştırıldığında, Polonya üç sebeple bir örnek teşkil eder. Birinci sebep, kanunun kabul edilmesinden önce süren toplumsal tartışmaların gerçekten de önemli ve derin bir demokratik tartışma dönemi yaşatmış olmasıdır. Tüm katılımcılar tartışmaya davet edilerek, genellikle ulusal ve yerel geçmişten çıkarılan argümanları kullanmışlardır. Bu durumda, yerel halkın kendi bölgesel çıkarları hakkında açık bir fikre sahip olmalarını, ayrıca eski bölgesel idari bölümleri net bir şekilde hatırlamalarını görmek oldukça ilginçti. *Kreise* hakkındaki tartışmaların 1991 yılında akut bir düzeye tırmandığı Yeni Alman ülkesi hariç, hiçbir doğu devletinde böyle bir yerel demokratik tartışma vuku bulmamıştı (Wollman, 1997). İkinci sebep, kanunun 1998 yılında çabucak çıkarılarak, kesin çatışmalara mahal vermemesidir. Bu dinamik, kamu otoritelerinin bu andan itibaren siyasi yaşamda yeni bir siyasi eksenin yer alacağına yönelik olgun tavırlarını ve net farkındalıklarını yansıtmıştır. Gerçekten de, politika yeni güçler dengesi sayesinde derin bir değişikliğe uğramıştır. Bu durum, bu ülkede "öğrenme sürecinin" neden bu denli muazzam olduğunu açıklamaktadır. Bu süreç, AB fonları ve PHARE programıyla desteklenmişti. Batılı uzmanlar, ikili takımlar halinde çalışarak, her bölgedeki yerel eşdeğerlerine yardım sağlamış ve yoğun ağların kurulmasını teşvik etmiştir (Bafoil ve ark., 2004). Çok kısa bir süre içinde, bölgesel kamu görevlileri, bir bölge stratejisinin nasıl oluşturulacağını ve program yapmayı gayet iyi bir şekilde öğrenmiştir. Sonuç olarak, her bölgesel idarede yapısal fonların yönetiminden ve kontrolünden sorumlu yeni birimleri nasıl kuracaklarını da anlamışlardır.

Bu sebeplerle, bölgeselleşme/ademi merkezileşme, kamu idarelerini kendilerini özelleştirmeye ve görevleri bireyselleştirmeye davet ederek, devletin büyük bir modernizasyon sürecine girmesini tetiklemiştir. Bunlar, kamu görevlilerinin herhangi bir uzmanlığa, buna bağlı olarak da herhangi bir sorumluluğa sahip olmadığı eski merkezîyetçi idareyi kırarak ortaya çıkmışlardı. Weber'in tanımladığı şekliyle, bu "ataların mirası bürokrasi" tüm kamu görevlilerinin derin bir "sorumluluk" sergilemesine yol açmıştı. AB'nin bu durumda yaptığı şey, devlette modernizasyon sağlama sınırlandırmasını getirmek oldu (bundan sonra devletler siyasi sahneyi ve ekonomik piyasayı modernize etmeye başlayabildiler). Bölgeselleşme süreciyle birlikte gelişen komünizm sonrası dönüşüm, bürokrasileri rasyonel kılarak, vatandaşlara karşı sorumlu hale getirdi. Yolsuzluğa ve kamu mallarının bazı elitlerin tekelinde olmasına karşı verilen mücadele, reformun en önemli hedeflerinden biriydi.

Bu sebeple, AB Komisyonu'nun 2004'teki katılımdan önce oyunun kurallarını değiştirmeye karar vermesi, yerel perspektiften bakılınca anlaşılamaştır. 2003'te, Polonya'daki ademi merkezileşme dinamikleri gayet iyi işlediği halde, DG Regio, bölgelerin yapısal fonları kendi başlarına yönetmeye hazır olmadığını ileri sürerek, ellerinde bulunan bu olanağı sadece kendi fikrine dayanarak askıya alma kararına vardı. Komisyon, elbette en başından beri eşzamanlı örnekler olarak algılanan bölgelerin yerel kapasitelerini düşürmeyi amaçlayıp, merkezi seviyenin de (bakanlıkların ve özellikle de o sırada Varşova'da yapısal fonlardan sorumlu olan ekonomi bakanlığının) desteğini alarak, tüm süreci yeniden merkezileştirmeye tek taraflı bir şekilde karar verdi. Bu sebeple, bölgesel program (IROP), merkezi birimin kararıyla Varşova'da yürütülecekti (ve yine bu sebeple, tüm özel bölgesel boyutları unutmuş olması açısından yoğun bir eleştiri almıştı). Bu kararı açıklamak adına, katılım sürecini kesinlikle hızlandırmak isteyen DG genişlemesiyle bu kadar hızdan korkan ve beceriden yoksun olan DG Regio arasındaki çatışma vurgulanmıştır. DG Regio, son tarih olarak belirlenen 2004'ü kabul ederek, fonların merkezi devletler tarafından yönetilmesi koşulunu garanti altına almayı başaracaktır. Diğer bilim adamlarıysa, DG Regio'nun bölgesel idarelerin kapasitelerine yönelik belirsizliğinin altını çizmişlerdir (Bafoil, 2009; 7. Bölüm). Hepsi de, bu kararın bölgesel / yerel idarenin hazırlık durumundan ötürü oldukça adaletsiz olduğu sonucuna varmıştır. Bu karardan birkaç yıl sonra, halen çözülmeyi bekleyen bir soru vardı. Bir geçiş döneminde, en iyi gerekçe ne olabilirdi? Genel kanuna uymak için karar alma sürecini merkez dışı bir hale getirmek mi, yoksa ulusal öncelikler konusunda karar verebilecek tek seviye mer-

kezi seviye olduğu için bu süreci merkezileştirmek mi? İkinci programlama döneminde (2007-2013 arası), bölgelerin yapısal fonların son temeli olmayı sürdüreceğini, çünkü bunların Polonya'ya tahsis edilen yapısal fonların sadece % 28'ini idare ettiğini (ve diğer yeni üyelerde bu seviyenin daha da düşük olduğunu) söyleyerek bir sonuca varabiliriz. Bütün bunlar, temel projelerin merkezin sorumluluğunda kaldığı anlamına gelir. Ancak olanların en önemli sonucu ekonomik bir nitelik taşıyordu. Daha çok, bu reform tarafından tetiklenen hatırı sayılır bir siyasi kapasiteye işaret ediyordu. Elbette, yapısal fonların yönetimi de bu reformun temel hedeflerinden biriydi. Ancak demokratik düzenin sağlanması ve güçlendirilmesi de ciddi bir önem arz ediyordu. İktidarın merkezle çevre arasında yeniden dağıtılmasıyla birlikte, Polonya kendini gerçek bir demokratik AB üyesi olarak kanıtlamıştı.

BAZI TEORİK SONUÇLAR: HUKUK EGEMENLİĞİNDEN AVRUPALILAŞMA DİNAMİKLERİNE

1990 sonrasında benimsenen bu farklı konumlar, bizi bölgeselleşmenin karar alma sürecini vurgulayan farklı teorik sonuçlara değinerek bir sonuca varmaya çağırıyor. İlk sonuç, kurumsalcı yaklaşımda bulunan “yol bağımlılığı”; ikinci sonuç toplumsal öğelere bağlı farklı bölgesel tasarımlar; sonuncusuysa hukuk egemenliği, devletin modernizasyonu ve AB katılımı arasındaki nedensel bağlantı olarak sayılabilir.

İlk sonuç, David Stark tarafından kaleme alınan ve yeni ufuklar açan makalelere dayanmaktadır. Bazı bilim adamları, komünizm sonrası oluşan farklı dönüşüm yollarını anlamak için, neo-kurumsalcı yaklaşımı benimsemekte ısrar etmişlerdir. “Yol bağımlılığı” kavramı, 1990 sonrası gelişen yeni ekonomik, siyasi, idari ve sosyal kurumların en başından beri var olmadığını, ancak geçmişten alınan farklı “yeniden bir araya getirilmiş” unsurlardan oluştuğunu anlamak için kullanılmıştır. Tüm merkezi devletler, –özelleştirme politikası, refah reformları, hatta idari dönüşüm konusunda– basit bir “yabancı” modeli – benimsemek şöyle dursun, deneyimlerinden yepyeni ekonomik ve siyasi mimariler kurmaları gerektiğini çıkarmışlardır. Bu devletler, eski öğeleri AB'den veya karmaşık bir tabloya giden yola açılan uluslararası liberal pazardan gelen yeni kurullarla “yeniden birleştirmişlerdir”. Bu şekilde, yeni devletlerin tek bir “harici” veya “yabancı” kuralına uymanın çok uzığında kalarak, kendi yürüngelerini farklı ortaklarla birlikte farklı ekonomik ve siyasi modelleri karıştırmak suretiyle oluşturmaları anlaşılabilir. Uzun süren komünizm sonrası dönüşüm süreci, Alman sosyologların ileri sürdüğü gi-

bi tek bir “normlar dönüşümü” olarak algılanamaz. Bu süreç, ulusal egemenliğin yeniden değerlendirilmesine ve güçlenmesine yol açan, kesinlikle uzun, zor ve zaman zaman çapraşık bir uzlaşma süreci olarak düşünülmelidir.

İkinci teorik sonuç, AB’de hakim olan üç bölgeselleşme tipi (bkz. aşağıdaki tablo) tanımlayan Alman sosyolog Arthur Benz tarafından açıklanmıştır. İlk tip, çoğunlukla azınlıklar arasındaki barış yanlısı güç paylaşımına dayanan bir politika çerçevesinde, azınlıkların büyük gücünü tanıma kapasitesini ifade eder. İngiltere, İskoç veya Galli azınlıklara, ardından Kuzey İrlandalılara tanınan önemli haklar ile, bu duruma güzel bir örnek oluşturur. Ne var ki, bu “tasarım” aşağıdaki sebeplerden ötürü Orta Avrupa’da büyük ölçüde reddedilmektedir: eskiden siyasi güçlere sahip olmasalar da, önemli bir ekonomik gücü ellerinde bulunduran azınlıkların irredandist eğilimlerinden duyulan korku. Baltık devletlerinde, artık söz hakkı olmayan eski Rus hükümdarların aynı ekonomik görevleri almalarını, dolayısıyla aynı siyasi hakları talep etmelerini görmek, yerel nüfuslar için kabul edilmez bir durumdur. Gelgelelim, bu durumun kabul edilemez oluşu, yeni egemen Baltık devletlerinin yerli Baltık nüfuslarına iltimas geçen çok adaletsiz kanunlar koyarak, yerli Rus nüfuslarını derinden zedelemelerine yol açmıştır. Dil aracı, iki nüfusun ayrılmasında rol oynayan en hassas noktadır.

İkinci tip “tasarım” ise, Benz’in “idari bölgeselleşme” veya “siyasi bölgeselleşme” olarak tanımladığı “güçler dengesini” ifade eder. Yukarıdan kararlaştırıldığı üzere, AB bu ikinci tip için bir araç geliştirmiştir: merkezi devleti egemenliği bu yeni bölgelerde uyumluluğu organize ederek bölmeye zorlamadan “idari bölgeler” tanımlamak kaydıyla, merkezi devletin homojenliğine saygı göstermeyi amaçlayan Bölgesel Birimler Nomenklatürü (NUTS). AB, bu yolu teşvik ederek, zaman içinde ve ekonomik kalkınmanın başarısı sayesinde, her bölgenin vatandaşlarının, bu birimi kendilerine ait olarak kabul ederek, bir uygunluk hissi geliştireceğini ummaktadır. Böyle bir durum, bir kimlik dinamiği oluşturmak olarak görülebilir ve AB’de tam olarak AB’nin bu umudunu temel alan bazı vaka incelemeleri mevcuttur.

Üçüncü tip, AB’de ademi merkezileşme adına uygulanan genel modele uygundur: vatandaşlar tarafından seçilmiş siyasi kurumlara sahip olan ve bütçelerini merkezi seviyeye görüşebilen bölgelerin ortaya çıkışı. Bölgede seçilen organ (bölgeselleştirilmiş birim), merkezi devletin genellikle kamu bütçesinin nihai kontrolünden sorumlu olan bölgesel temsilcisiyle (yetki dağılımıyla oluşan birimle) karşılaştırıldığında, bölgesel kalkınma stratejisini oluşturur, planlar ve uygular. Bu kapsamda, bölgeselleşme, politikaya temel bir

adım eklemek, merkezi seviyeye kamusal harcamaların ve vergi alımının kullanımını ve hedefleri konusunda rekabet etmek ve yerel işlere demokrasi getirmek suretiyle, siyasetin yeniden tanımlanması içinde gerçekleşir.

Bu sebeplerle, AB otoriteleri yerel demokrasiyi teşvik etmek ve eski komünist merkezîyetçi modele bir son vermek için bu üçüncü tipi hedeflemişlerdir. Ayrıca böyle bir tasarım, yerel ihtiyaçlara ilişkin bilgi birikimi ve siyasi kontrol kapasitesi sayesinde, yapısal fonların daha iyi kullanılmasını sağlar: fonlar doğru yönetilmezse, vatandaş oy kullanarak siyasi partileri cezalandırabilir. 1997'den itibaren Komisyon tüm adaylara *Acquis Communautaire*'in kabulüne dayanarak aday stratejisini yeniden tanımladığında, aday ülkeleri bölgeselleşme konulu 21. bölümü benimsemeye zorlamıştı. Ancak AB bir kez daha "her ülkeye tek model" dayatmasından kaçınmıştı. Öte yandan, egemen devletlerin kendi ulusal kurumsal tasarımlarını kararlaştırmasına izin vermişti. Bölge ve en iyi bölgesel kurumun nasıl olacağına ilişkin daha fazla ayrıntı vermeyen AB-AB, yetki dağılımı esasına saygı göstererek, sadece bölgelerin AB fonlarını yönetme sorumluluğunu aldığına işaret etmektedir-, adayları yalnız bırakması yüzünden ağır eleştirilere hedef olma riskini almıştır. Gerçekten de Komisyon, sağlam bir destek vermeden sadece resmi ve kesinlikle hukuki bir yardım sağlaması sebebiyle birçok eleştiri okuna maruz kaldı. Bu eleştiriler, AB'nin pazarı ve demokrasiyi destekleyerek "Kopenhag Kriterleri"-ni teşvik ettiği zaman yapılanlarla aynıydı. Pazarın nasıl uygulanacağına, özelleştirme politikalarının nasıl yürütüleceğine ve en iyi siyasi durumların hangileri olduğuna dair hiçbir ipucu verilmemişti. Bu eleştiriler, AB'nin hukukçularca yönetilen ve ayrı üye devletlere bağlı olan içeriğe değil, resmi ku-

TABLO 3.3
Farklı Bölgeselleşme Tipleri

	Temel amaçlar	İnsanların gördüğü muamele	Çatışmalar	Başlıca sorunlar
Kültürel bölgeselleşme	Kültürün muhafaza edilmesi ve azınlık haklarının korunması	Ulus (ethnos)	Bölgeler arası gerginlikler	Ayrılmaklılık
Siyasi idari / bölgeselleşme	Otoritelere erişim. Güçler Dengesi	Halk (demos)	Hükümetler arası gerginlikler	Tıkanma
Ekonomik bölgeselleşme	Yükselen refah	Burjuvazi	Ekonomik rekabet	Dengesiz büyüme

Kaynak: Benz, 2007: 255.

rallara saygı göstermeyi amaçlayan hukuki bir birlik olduğu esasını göz ardı ediyordu. AB bir devletler birliğidir ve merkezi devletler kendi içlerinde egemendirler; dolayısıyla bu mimarinin ana parçalarını oluştururlar. AB bir konfederasyon değildir.

Üçüncü olarak, Orta Avrupa'daki bölgeselleşme dinamikleri, komünizm sonrası dönüşüm dinamiğinin bütünü boyunca devletin merkezi rolünü açıklamış ve bu kapsamda farklı merkezi politikalar oluşturan hukuk egemenliğinin birincil önemini vurgulamıştır. Temel politika, değişim sürecinin tümünü belirleyen mülkiyet haklarının değiştirilmesi politikasıyla temsil edilmektedir. Piyasa toplumunun bu temeli, sadece güçlü bir devletin kendini bu sürece adanmış olması sebebiyle başarıyla inşa edilmiştir. Merkezi devletin garanti altına aldığı bir haklar, kontrol ve sorumluluklar ağı sayesinde, refah ve idari özellikler gibi toplumun diğer temellerinin değiştirilmesi de mümkün olmuştur. Bir hukuk egemenliği sistemi kurma gerekliliği, öncelikle diğer politikaların başarısını garanti altına almak için büyük bir önem taşımaktaydı. İdarelerin değişimi, ancak hukuk egemenliğine dayalı devletler koşulunda öngörülebilirdi. Bu durum, komünist merkeziyetçi devletlere kesin bir son vermenin yanı sıra, Avrupa fonlarının yönetimi için de bir o kadar önemli olan idari modernizasyonun ihtilafsız bir merkezi hukuk devletinin üzerinde inşa edilmesi gerektiği anlamına gelmektedir. İşte bu yüzden, özelleştirme sürecini öncelikle eski Sovyet tipi ülkelerde başlatan merkezi devletler, idari politikaları daha iyi yönetmiş ve AB'ye katılmak üzere çağrılan ilk devletler olmuşlardır. Hukuk egemenliği, devletin modernizasyonu, idari reform ve AB'ye katılım arasında açık bir bağ vardır. Öte yandan, mülkiyet haklarını değiştirme konusunda başlangıçta isteksiz davranan Romanya ve Bulgaristan gibi ülkeler, idari reformları başlatan son ülkeler ve AB katılımı için çağrılan son adaylar olmuşlardır. Bu merkezi devletler, dönüşüm süreci boyunca her zaman hukuk egemenliği yerine, kendi özel menfaatlerini savunan farklı klanların veya menfaat gruplarının baskısında kaldılar. Daha da ileri giden Jan Wieniecki, uzun geçmişin Orta Avrupa devletlerinin (Çekoslovakya, Macaristan ve Polonya), İkinci Dünya Savaşı'ndan önce, 19. yüzyılda Avrupa sahnesine çıkan Balkan devletlerine karşı aynı durumu yaşamış olmaları sebebiyle, hukuk egemenliğini yeniden uygulamaya başlamayı en çabuk başaran ülkeler olmasını açıkladığı tezini savunmuştur. Bu özgün tarihi yörüngeler, yüzyıllar boyunca Osmanlı hakimiyetinde zorlanan Balkan devletlerinin, komünist hakimiyet boyunca sivil toplum yerine, çok zalim bir hakimiyet altında kalmasını açıklayabilir. Diğer yandan, Orta Avrupa devletleri, dönüşüm süreçlerini

aydın elitleri, ulusal ve bölgesel talepler sunan derin bir sivil toplumu ve geçmişte demokratik rejimler uygulamış olmalarını içeren eski bir gelenekten miras almışlardır.

Bütün bu sebeplerle, bölgeselleşme reformlarını destekleyen Avrupalılaştırma süreci, uzlaşmış bir süreç olarak anlaşılabilir. Bu süreç, yukarıdan kararlaştırılmamış, aksine uyum dinamiklerini ve AB kurallarını benimsemeyi açıklayan çok özel sosyoekonomik yapılara dayalı egemen devletlerin uzlaşmasıyla başlatılmıştır. Bu süreç, adayları AB düzenlemelerine hiç itiraz etmeden uyum sağlamaya zorlamış olabilecek tepeden inme bir AB kuralları dinamiğini açıklamaktan çok uzak olup, bir tarafta Komisyon'un diğer tarafta da adayların ortaya koyduğu farklı beklentileri düzenlemeye giden derin ve zorlu bir yol gibi görülmelidir. Bu kapsamda, bu ülkeler için ulusal egemenliğin arz ettiği mutlak önemin altı çizilmektedir. Bu devletler, egemenliklerini kazandıkları andan itibaren, egemenlik topluluğu içinde uzlaşma aramak zorunda kalmışlardır. Fakat sürecin sonunda, egemenliğin bir bölümünü kaybetmek şöyle dursun, devletlerin hepsi daha fazla siyasi foruma ve daha fazla ekonomik kaynağa kavuşarak, daha fazla genişleme sağlamışlardır. Bu perspektiften bakıldığında, AB'nin adayları *Acquis Communautaire*'in tamamını kabul etmeye mecbur bırakmasıyla gerçek anlamda (yeniden) başlayan bölgeselleşme süreci, komünizm sonrası dönemin dönüm noktasını oluşturur. Franck Schimmelfennig, AB Komisyonu'yla adayı bir haklar ve sorumluluklar ağı içinde bağlayan sözleşmeyi öne sürerek, "siyasi koşulluluğun" oynadığı rolün altını çizirken oldukça haklıydı: Komisyon'un iç piyasanın garanti edildiğini ve sınırların emniyet altına alındığını görme hakkı; 31 bölümün tümü kapanmasının giriş için son tarih olduğunu bildirerek verilen sorumluluklar. Adayların toplu emniyeti garanti ederek bir üyenin tüm yükümlülüklerini yerine getirmesine yönelik sorumlulukları ve yapısal fonların mali desteğinden yararlanma hakları. Son olarak, Anna Vachudova'nın "liberal olmayanlara" göre daha geniş bir kitleyi içeren "liberal" oyuncuların (özellikle de partilerin) rolünün AB egemenliğine karşı geldiğinin altını çizmesinde de haklılık payı vardır. Öte yandan, "liberal olmayan" partilerin çoğu, "veto gücü" AB düzenlemesi lehine olandan daha kuvvetli olduğu sürece, ülkenin AB katılımı için uygunluğunu zedelemektedir. Bu durum, 1990'lar boyunca Romanya ve Bulgaristan'ın AB'ye katılmasına izin verilmemesini açıklamaktadır. 1996'nın sonunda, sivil toplumlar halen komünist mirasa takılıp kalmış olan merkezi otoriteleri AB lehine ulusal bir fikir birliğine varıldığını söyleyerek zorlayana kadar, AB hukuku lehine açık bir çoğunluk oluşmamıştır.

SONUÇ

Doğu Avrupa'daki bölgeselleşme sürecinin Polonya'ya odaklanan bu kısa analizi, komünizm sonrası dönüşüm sürecindeki bu politikanın mutlak önemini yanı sıra, ademi merkezileşme gerçeğinin AB uyum politikasının mevcut en önemli gelişmelerinden birini desteklediğini anlamamızı da sağlamaktadır. 2009 yılında, çok değer verilen “bilgi mertebesi”, Avrupalı politika mekanizmaları için hayati bir seçimi temsil eder. Karar alıcılar, bu son derece önemli Avrupa politikasını, Avrupa dayanışmasını yıkma riskini göze alarak “yeniden ulusallaştırmayı” önermekle bölgesel eşitsizliklerden doğacak aşırılık riskini almak arasında bir seçim yapmak zorundaydılar; ya da yetki dağılımı esasını derinleştirme kararı alarak, farklı karar alma seviyelerini bu şekilde güçlendirebilirlerdi. Barca'nın 2009'da yayınlanan belgesi de bu öneriyi getirmekte ve OECD'nin bölgesel kalkınma politikasını “mekâna dayalı, çok seviyeli, yenilikçi ve farklı bölge tiplerine göre ayarlanmış” bir yaklaşımla ele alma çağrısını yeniden vurgulamaktadır. Genel hedef, OECD raporuna uygun olarak, bölgelerin “refahını ve yaşam standartlarını” arttırmak ve bölgedeki varlıkların daha kapsamlı ve iyi bir şekilde kullanılmasıyla, “bölgesel rekabet avantajları oluşturup bunları korumak” olmalıdır. Barca'ya göre (ve Sabel ve Zeitlin, 2007; Bachtler ve Menederz, 2007; Mlolle, 2006; Gelauuff ve arkadaşları, 2008 çalışmalarına dayanarak), “mekâna bağlı kalkınma politikası, verimliliği arttırmayı hedefleyen, yerel tercihleri ve bilgi birikimini katılımcı siyasi kurumlar aracılığıyla aydınlatıp yoğunlaştırmak ve diğer mekânlarla bağlantılar kurmak suretiyle tasarlanan ve uygulanan ve çok seviyeli bir yönetim sistemi tarafından teşvik edilen uzun süreli bir kalkınma stratejisi olarak tanımlanabilir...” (Barca, 2009: 13). Daha iyi açıklamak amacıyla, uyum politikası iki eşzamanlı yönde yeniden şekillendirilmelidir: ilk olarak, AB imtiyazlarını güçlendirmelidir; bu durumda, Barca Ar-Ge, göç, çocuk ve kadınların korunması ve iklim değişikliği politikalarında daha fazla güç paylaşımı talep etmelidir. İkinci olarak, daha yerel bir şekilde hedeflenmelidir. Bu sebeple, Barca'nın raporunun teşvik etmeye çalıştığı noktayı sadece güçlü ve ustalıklı yönetilen bir ademi merkezileşme sağlayabilir: toplumsal güven ve en yoksul ve en ayrıcalıksız toplumsal grupları dahil etmeye yönelik toplumsal bir gündem için yerel bir temel oluşturmayı amaçlayan yeni bir paradigma. Ekonomik ve sosyal bakımdan dengeli kalkınmayı garanti etmeyi amaçlayan bu önemli mücadelede, ademi merkezileşme süreci vazgeçilmez bir adımdır ve Polonya, Avrupalılaştırmanın şaşırtıcı örneklerinden bir tanesidir.

KAYNAKÇA

- Bachtler J., Menedez C. (2007), "Who governs EU cohesion policy? Deconstructing the Reforms of the Structural Funds?", *Journal of Common Markets Studies*, 45 (3): 535-564.
- Bafoil, F. (2004), *Critique internationale*, n° spécial, 25, Ekim 2004, Les instruments de l'élargissement de l'UE: 119-182 (dossier coordonné par)
- Bafoil, F. ve T. Beichelt (2008), *L'Européanisation d'Ouest en Est, L'Harmattan*, coll. Logiques Politiques.
- Bafoil, F. (2009), *Central Europe, Globalization and social change*, Palgrave.
- Bafoil, F. (der.) (2007), *La Pologne*, Fayard.
- Benz, A. (2007), "Comments on François Bafoil's contribution", C. Lequesne ve M. McDonaghi-Pajerova (der.), *La citoyenneté démocratique dans l'Europe des Vingt-sept* içinde, Paris, L'Harmattan.
- Dabrowski, M. (2008), "Structural funds as a Driver for Institutional Change in Poland", *Europe-Asia Studies*, c. 60, no. 2, Mart: 227-248.
- Ferry, M. (2003), "The EU and the recent regional reform in Poland", *Europe Asia Studies*, c. 55, no. 7: 1097-1116.
- Hesse, J. (1998), "Rebuilding the State; Administrative reform in Central and Eastern Europe, Preparing Public Administration for the European administrative space", *Sigma Papers*, OCED: 173-179.
- Horvath, T. (der.) (2000), *Decentralization: Experiments and reforms*, LGI Books Local governments in Central and Eastern Europe.
- Huges, J., Sasse G. Gwendolyn ve Claire Ordon (2001), "The regional deficit in Eastward Enlargement of the European Union: Top down policies and Bottom up Reactions", *Working Paper 29/01*, ESRC 'One Europe or several?', University of Sussex.
- Illner, M. (2002), "Multilevel government in three East Central European candidate countries and its reforms after 1989", *EUI Working papers*, RSC no. 7.
- Kutter, A. ve V. Trappmann (der.) (2006), *Das Erbe des Beitritts. Europäisierung in Mittel und Osteuropa*, Europäische Schriften, Baden-Baden, Nomos Verlag.
- Lhomel, E. (1999), "Nouvelles politiques de développement régional en Europe centrale et orientale", *Le Courrier des Pays de l'Est*, no. 432.
- Lhomel, E. (2002), "Le développement régional dans les pays candidats à l'Union Européenne", *Le Courrier des Pays de l'Est*, no. 1026.
- Lhomel, E. (2007), "Régions, territoires et administrations", F. Bafoil (der.), *La Pologne* içinde, Fayard: 347-366.
- Lippert B. ve G. Umbach (2005), *The Pressure of Europeanization: From Post-Communist State Administrations to Normal Players in the EU System*, Baden-Baden, Nomos Verlag.
- Perron, C. (2003), *Les pionniers de la démocratie*, Le Monde, Gallimard.
- Mairate, A. (2007), "The Added Value of the European Union Cohesion Policy", *Regional Studies*, c. 40, no. 2: 167-177.
- Marcou, G. (1996), "L'administration locale et régionale en Europe centrale et orientale", no. 5027/5028: 37-68.
- Myant, M. (2003), "Civil society and political parties in the Czech Republic", S. Smith (der.), *Communities and Post-Communist Transformation. Czechoslovakia, Czech Republic and Slovakia* içinde, Londra, Routledge.

- Paczkowski, A. (2007), “La prise du pouvoir par les communistes, 1945-1948”, *La Pologne* içinde, F. Bafoil (der.), Fayard.
- Ragaru, N. (2007), “Les politisations de l’identité dans les Balkans”, *Revue d’Etudes Comparatives Est-Ouest*, n° spécial coordonné par N. Ragaru, c. 38, no. 4: 5-224.
- Sabel, C. F. ve J. Zeitlin (2008), “learning from differences: the New Architecture of Experimentalist overnance in the EU”, *European Law Journal*, Mayıs.
- Smith, S. (2003), *Local communities and post-communist transformation*, Routledge and Curzon.
- Rey, V., Coudroy de Lille L. ve E. Boulineau (2005), *L’élargissement de l’UE, réformes territoriales en EC*, l’Harmattan.
- Schimmelfennig, F. ve U. Sedelmeier (2005), *Conceptualizing the Europeanization of Eastern and Central Europe*, Ithaca, Cornell University Press.
- Vachudova, M. A. (2005), *Europe Undivided. Democracy, Leverage and Integration after Communism*, Oxford: Oxford University Press.
- Wollmann, H. (1997), “Institution building, and decentralization in formerly socialist countries: the cases of Poland, Hungary, and East Germany”, *Environment and planning, Government and policy*, c. 15: 463-480.
- Yoder, J. (2003), “Decentralization and regionalization after communism, administrative and territorial reforms in Poland and in the Czech Republic”, *Europe Asia Studies*, c. 55, no. 2: 8235.

Türkiye’de Sınıraşırı İşbirliğı: Orta Avrupa’yla Bir Karşılaştırma FRANÇOIS BAFOIL – BURCU GÖRAK GIQUEL

Aralık 1999’da Avrupa Konseyi’nin AB adaylığını açıklamasından beri, Türkiye kendini *Acquis Communautaire*’in bölgeselleşmeye ilişkin 22. Bölümü’nü benimsemeye adanmıştır. Ancak bu bölüm henüz açılmamıştır. AB, bölgeselleşme uygulaması konusundaki taleplerini üyeler ve adaylar nezdinde açıklamasına rağmen, herhangi bir bölgesel teşkilatlanma modeli ortaya koymamıştır. “Her ülkeye tek model” şeklinde bir dayatmada bulunmamıştır. Ancak bölgeler oluşturma gerekliliğıyle karşılaşan Türkiye, bugün ara bir seviyede bölgesel bir kurum oluşturma fikri, Türk devletinin hiper-merkezi geleneksel idari yapısına son derece yabancı olduğundan, büyük bir sorunla yüz yüze kalmıştır. Gerçekten de, modern Türkiye, bölgesel toplulukların ortaya çıkışına pek sıcak bakmayan, çok ırklı ve çok dinli bir imparatorluk-tan yüklü bir devlet geleneğini miras almıştır. Yaşanan en büyük korku, Kürt örneğini izleyen çeşitli etnik grupların irredandist konumlar benimsemesidir (Vaner, 2005). Yeni Cumhuriyetin kurulmasının ardından, ulus-devlet, dinleri liberal bir bireysellik ve bölgesel özellik modeline değil, devlet tarafından devlet için önerilen amaçların gerçekleştirilmesine dayanan bir ulusal kimliğin oluşturulması önünde birer engel gibi görerek gözden çıkarmıştır (Keyman ve Öniş, 2007). Bu çerçevede, bölgesel reformlar her zaman merkez tarafından empoze edilmiştir.¹ Bölgeselleşme, yetkin idarelerin kurulmasını ve vatandaşların katılımının teşvik edilmesini öngördüğü halde, her zaman bir

1 Bölgesel reformları hatırlamak için, bkz. Massicard (2008).

“güvenlik sorunu” olarak algılanmıştır (Ebru, 2005: 18-53). Bu sözcüklerle ifade edildiğinde, idari yapılarda Avrupalılaştırma süreci konulu tartışma, Türk devletindeki merkezîyetçiliğin esasları ve işleyişi ile Avrupa yapısal fonlarının güçlü yetki dağılımı eğilimleri arasında göze çarpan çok kuvvetli gerginliklere işaret etmektedir (Pérouse, 2005: 138).

Bu Avrupalılaştırma kavramı nasıl yorumlanmalıdır? 1990'dan veri Avrupalılaştırma kavramının yardımıyla Orta ve Doğu Avrupa'daki tarihi ve kurumsal değişikliği araştıran çeşitli bilim adamları, kuralların dayatılmasını içeren dikey süreci [“yukarıdan aşağı”] ve kurallara uyum sağlamayı mümkün kılan “aşağıdan yukarı” dinamikleri ulusal bağlamlara göre analiz etmişlerdir (Caporaso, Cowles ve Risse, 2001; Börzel, 2001; Börzel ve Risse, 2003; Schimmelfennig, Engert ve Knobel, 2006; Schimmelfennig ve Sedelmeier, 2005; Vachudova, 2005; Lippert ve Umbach, 2005; Kutter ve Trappmann, 2006; Bafoil ve Beichelt, 2008; Kutter ve Trappmann, 2006; Bafoil, 2009; Saurugger ve Surel 2006: 179-211). Böyle bir altyapıda, *yol bağımlılığı* kavramı, başarılı bir şekilde yeniden oluşturulmayı gerektirmektedir. 1990'larda Orta Avrupa ekonomilerinin yeniden yapılandırılmasını anlamak amacıyla kullanılan bu kavram, 2000'li yıllarda belirli tarihi yörüngeler içinde kurumsal yapılanma dinamiklerinin yorumlanmasını da mümkün kılmıştır. Bu bağlamda, genel kuralları taşıyan kurumlar kavramı, değerler, normlar ve kimliklerin analizine odaklanarak, neo-kurumsalcı yaklaşımı sosyolojik bir boyutta yeniden canlandırdı. Orta ve Doğu Avrupa'daki dönüşümlere ilişkin analizlere yapılan en büyük katkılardan biri, AB'deki entegrasyon sürecine bağlı olarak ulusal kimliklerin güçlendirilmesi ve ulusal egemenlik kavramının teorik olarak yeniden değer kazanması hakkındaki ampirik gözlemlerde bulunabilir.

Türkiye'deki duruma uygulandığında, teorik Avrupalılaştırma çerçevesinin bazı unsurları, üç değişken arasında yapılan karşılaştırmayla sınırlanacaktır: oyuncuların stratejilerini etkileyen siyasi sınırlamalar, bölgesel politikadaki yönetim biçimleri ve son olarak Sınır aşırı seviyesinde oyuncuların Avrupa kaynakları ellerine alma kapasitesi. Bu amaçla, bu makale öncelikle Orta ve Doğu Avrupa'da son yirmi yıldır sürdürülen bölgeselleştirme süreçlerinin ortaya koyduğu önceki bulguları ele alacaktır. Ardından, makale, Türkiye'deki bölge reformlarına ve bölgesel politikanın yönetimine odaklanarak, Türkiye *problematikini* öncelikle merkezi seviyede, ardından bölgesel seviyede inceleyecektir. Bu analiz için iki bölge seçilmiştir: bölgelerin bir tanesi Türkiye-Bulgaristan sınırı yakınlarında, diğeryse Türkiye-Suriye sınırında bulunmakta-

dır. Bu iki durumun karşılaştırılması, siyasetin ağırlığını, bürokratik prosedürlerin yükünü ve yerel inisiyatiflerin zayıflığını ortaya koymaktadır. Analize uygun olarak, makalenin son bölümü Türkiye'deki gerçeklerle ilgisini değerlendirerek, Avrupalılaşma kavramını derinleştirmeye çalışacaktır.

AB'NİN İDARİ “MODEL” EKSİKLİĞİ VE SİNIRAŞIRI İŞBİRLİĞİ BİÇİMLERİNİN ÖOĞULLUĞU

Bölgeselleşme ve Bölgesel Siyaset

Bölgenin ekonomik kalkınma planlarına katılabilen siyasi ve idari bir birim olarak kabul edilmesi, özellikle yetki dağımı esasına yanıt vermektedir. Brüksel terminolojisinde, bu terim her kararın ve her müdahalenin ilgili seviyede, diğer bir deyişle oyuncuların alınan kararları uygulayabileceği yerde kararlaştırılır. Kamu hareketinin verimliliği, hareketin ilgili bölgede uygulanışına bağlıdır ve ülke topraklarının tümünü kapsayan ulusal politikaların belirlenmesi ve uygulanması için doğru seviye merkezi seviyeyse (yani devlet ise), bölgesel seviye de bölgesel politikalar için aynı kademeyi ifade eder. AB, bölgesel seviyenin verimli olması gerektiği koşulunun yanı sıra, vatandaşlarla kurumlar arasındaki bağların kuvvetlendirilmesini ve nadir durumlarda bölgesel kamu temsilcilerinin vatandaşlar tarafından demokratik bir şekilde sečilmesi sürecini başlatmayı içeren son derece siyasi bir gereklilik de eklemiştir. Bölgesel seviyedeki kontrol hakkını kesinlikle saklı tutan merkezi devletin yoğunluğunu kaybetmiş kurumlarına karşı, bölgesel siyasete ilişkin kendi güçlerine sahip olan merkez dışı idarelerin ortaya çıkması da işte böyle bir altyapıda gerçekleşmiştir. Vatandaşlar, kalkınmadan sorumlu kurumları seçerek, yerel demokrasi gerçeğine bizzat tanıklık ederken, devlet bunun karşılığında bölgelerin Avrupa'nın tahsis ettiklerine yardımcı bir finansman sağlamalarına yardım etmek için, onlara uygun bir bütçe tahsis etmek suretiyle mali politikayı tekrar tanımlamaktan sorumlu olmuştur. Ayrıca, bölgesel bir strateji oluşturmak, kamu fonlarının finansmanı için düzenlenecek projelerin sečil kriterlerini ifade etme kapasitesine sahip olmak demektir. Bunlar, farklı değerlendirme komisyonlarının etkinleştirilmesi ve izlenmesi konusunda temel alınacak kriterleri oluşturmaktadır. AB'nin birinci hedefi, karar alma sürecinin farklı seviyelerinde bulunan oyuncuların, genişletilmiş/güçlendirilmiş alışverişlere dayanarak kalkınma programları oluşturmalarını ve uygulamalarını sağlamaktır. Bu fonların siyasi oyuncular için taşıdığı önem gayet açıktı. Ancak kamusal karar alım sürecinin dikey seviyeleri (devletten yerele) arasındaki alışverişlerin çeşit-

liliğinin kamusal, özel ve ilişkili oyuncular arasındaki yatay alışveriş tipiyle ikenmesi, bu durumun önemini daha da arttırır. Siyasi veya idari anlamda, bölgesel politikanın işleyişi bu nedenle hem piyasaya hem de sivil topluma güçlü bağlarla bağlıdır. İşte “çok seviyeli yönetim” adı verilen ve birçok bilim adamının genel prosedürlerin takibiyle ilişkin genel kuralların ve hatırı sayılır bürokrasinin düzenlenmesiyle ilgili maliyetleri karşılayabildiği sürece AB'nin katma değeri (“valeur ajoutée”) olarak gördüğü bu çeşitlilik (Mairate, 2007: 167-177; Sabel ve Zeitlin, 2008: 271-325 ve Barca, 2009).

Son Gelişmeler Boyunca Siyasi Koşulluluk

AB, kendi vizyonunu empoze etmek için, merkezi otoritelere *Acquis Communautaire*'in tümünü benimseme koşulu getirirken, merkezi otoriteler de ilk on yıl boyunca tüm gayretlerini ekonomik reformlara (özelleştirmeye), buna bağlı olarak da toplumsal rejimlerin benimsenmesine yoğunlaştırmayı tercih etmiştir. Ancak *Acquis*'in benimsenmesi, Kutter ve Trapman'ın öne sürdüğü gibi basit bir “normların zorla aktarılması” sürecine indirgenemez. Bu sürecin, sürekli bir uzlaşma sürecinden oluştuğunu vurgulamak daha doğru olacaktır. Bu, “siyasi koşulluluğun” düzenleme maliyetlerinin entegrasyonun sağlayacağı faydalarla eşit olması gerçeğini vurgulayarak işaret ettiği noktadır. Bu sebeple, oyunun tüm tarafları için hakların ve sorumlulukların yanı sıra, teşviklerin de alışverişine dayanan Avrupa sözleşmesinin koşulluluğunun altını çizer. AB, *Acquis*'in AB'ye giriş için “olmazsa olmaz” bir unsur olarak kabul edilmesini dayatarak, adaylara katılım tarihi konusunda kesin bir vaatte bulunmak zorunda kalmış, bunun karşılığında dış sınırlarını, dolaşısıyla iç piyasasını emniyete alma garantisi sağlamıştır. Adaylardansa 2004 yılında (Bulgaristan ve Romanya için 2007 yılında) AB üyesi olmak karşılığında, AB'nin hukuki organını kendi parlamentolarında kabul etmeleri istenmiştir. Bu süreç, harici bir düzene boyun eğmek olarak değil, benimseme sürecine başından sonuna kadar hakim olan yerel koşulların ışığında, AB kurallarının yeniden formüle edilmesi olarak görülmelidir. Bu yerel koşullar, belirli kurumsal bağlamları, tercihleri ve uzun bir zaman içinde, organize oyuncular tarafından geliştirilen davranışları içerir. Oyuncuların çoğu entegrasyondan yana olduklarını belirtirken, bazıları da ayrıcalıklarından vazgeçmemek konusunda oldukça kararlı bir tavır takınmışlardır (“vetocu oyuncular”). Yine de bunlar, çoğunluk itibarıyla Vachudova'nın, yani AB kurucularının esaslarına ait oyuncuların ifadelerini yeniden düşünmeyi reddetmeyen “liberal” oyunculardır. Sonuç itibarıyla, Doğu Avrupa'da egemenlik esası oldukça ağır

basarak, çok çeşitli bölgesel “tasarımların” oluşmasına yol açmıştır (Illner, 2004; Rey, Lille ve Boulineau, 2004: 153-168 ve Ferry, 2007).

Sınıraşırı İşbirliği

AB'nin ağırlığını, sağladığı kaynakları ve desteklediği yerel inisiyatifleri tam anlamıyla kavramak için, yerel sınıraşırı işbirliği örneklerini ele almak gerekir. Sınıraşırı işbirliğinin en çok değinilen hedeflerinden biri, tarihin kötü muamelesine maruz kalan ve uzun zaman boyunca ayrımcılığa uğrayan nüfuslar arasındaki güvenin yeniden sağlanmasıdır. Bu bakımdan, Batı, özellikle de tarihi farkları aşma şampiyonu olarak bilinen Fransız-Alman işbirliği, her zaman referans olarak gösterilmiştir. Alışverişi mümkün kılan ortak kurumların oluşturulması, gerçek bir başarı kazanmıştır. Avrupa bölgesi ve Belçika, Fransa ve Alman sınır illerini Lüksemburg etrafında birleştiren “Grande Région” en başarılı örnekler arasında yer almıştır.² Bu birleşim, işbirliğine yönelik çeşitli kurumsal biçimlerin doğmasını sağlamıştır: Bölge liderlerini yeniden bir araya getiren Avrupa bölgesinin ve her ülkenin başlıca *département*'lerinin organizasyon tabloları çerçevesinde siyasi kurumlar; yerel kurumlar (Metz, Sarrebrück, Trèves ve Lüksemburg olmak üzere, dört kent in hepsinde); eğitim ve spor alışverişlerinin akışıyla birlikte kültürel kurumlar ve geniş bir iş piyasasının oluşturulmasıyla birlikte, her gün ulusal sınırları geçerek seyahat eden çok sayıda günlük göçmenle desteklenen ekonomik kurumlar ortaya çıkmıştır. Bu işbirliği modeli, dört farklı bölgede yayılmış büyük işletmeler ve altyüklenicilerden oluşan güçlü bir ağ üzerine kurulu bir ticari alanın yapılandırılmasını sağlamıştır.

Sınıraşırı işbirliğinin başarısında rol oynayan koşullar, birçok faktöre bağlıdır: merkezi otoritelerin ortak kurumlardaki kamusal veya özel bölgesel ve yerel ortaklarıyla işbirliği yapma ölçüsü; üniversitelerle ekonomik oyuncular arasında yenilikçiliğin geliştirilmesine yönelik kurulan alışveriş; kentsel ağlar ve alt yükleniciliğin yapılanması; ve geniş ölçekli göçlerin kolaylaştırılması. Bu yapılanma, Birliğe giriş sürecindeki aday ülkeler için bir “model” oluşturmakta ve 1993 yılından beri, “çok seviyeli yönetim” kavramının önemini geçerli kılmaktadır. Gözlemciler göre, Avrupa bölgelerinin başarısızlığı, yerel ve bölgesel oyuncuların zayıf özerkliğine, yerel nüfusları ortak bir proje için seferber etmek ve program sonlandığında gerekli mali kaynakları sağlamak konularında yaşanan güçlüklerle dayanmaktadır.

2 Bkz. http://www.grande-region.net/fr/grande_region/index.html

Bu bakımdan örnek gösterilen durum, Polonya, Slovakya, Macaristan ve Ukrayna'yı birleştiren büyük Karpatya Avrupa Bölgesi'dir. Bu bölge, her iki tarafın da eski işgalcilere karşı duyduğu nefret sebebiyle, sınır bölgesinde mekânsal bir birlik oluşturamamıştır (Bafoil, 2009: 488; Batt, 2001).³ Polonyalılarla karşılaşan Ukraynalılar, Polonyalıların Birlik genelinde hüküm sürdüğü ve Ukraynalıların Polonya hakimiyetine girdiği dönemi, 1921 sonrasında keyfi bir şekilde çizilen sınırları ve Polonya devletinin ortadan kalktığı 1795 yılından önce, Ukraynalı nüfusların zalim bir şekilde "Polonyalılaştırıldığı" konusuna değinerek, suçlamalarını dile getirmişlerdi. Slovaklarla Ukraynalılara gelince, bu uluslar, daha gelişmiş diğer iki ortakları Macaristan ve Polonya'nın lehinde oluşacak asimetrik bir ilişkiden korkuyorlardı. Bu iki ülke, Ukraynalıların ihmal ettiği eski Polonya anıtlarının onarılmasını talep ederek ve eğitimde kendi dillerinin kullanılmasını zorlayarak, Avrupa bölgesi genelinde kendi hakimiyetlerini savunmayı denediler. Ukraynalılar, hiçbir durumda onların yönetimine bırakılması beklenmeyen fonlarla finanse edilen sınıraşırı kalkınma planlarına dahil edilmedikleri için de öfkelenmişlerdi. Alışverişlere pek yardımcı olmayan böyle bir bağlamda, mikro kalkınma projelerinin başarılı olduğu söylenemez. Benzer bir başarısızlık, 2004'ten sonra Karpatya Avrupa Bölgesi'nin yeniden çizilmesi sırasında yaşandı. Bu durum, yerel seviyeli kalkınmada rol alan en önemli oyuncularını bir araya getiren sağlam projeler gerektiren aday bir ülkedeki Avrupa Bölgesi'nin başarılı oluşunun arkasındaki faktörleri ortaya koymaktadır. Bu faktörler, aynı zamanda ortağın dilini öğrenme, eğitim konulu alışverişler, ortak bir müfredat oluşturma, kültürel ve folklorik alışverişler ve turistik köprülerin kurulması gibi güçlü sembolik jestlerle kültürel yanlış anlamaları ve nefreti aşma kapasitesini de içermektedir. Bütün bunlar, "çok seviyeli yönetişimin" kalkınmada rol oynayan bir oyuncu olduğunu kanıtlayacak şekilde, tüm seviyelerde farklı oyuncuların katılımını gerektirmektedir.

Türkiye'deki durumu daha iyi kavramak için, Doğu Avrupa deneyiminden alınan başlıca dersler göz önünde bulundurulmalıdır. Bölgeselleşme, bölgesel seviyeye siyasi kaynaklar (seçilen meclis ve bölgesel yürütme organları), stratejik kaynaklar (bölgesel politika belgesi) ve bütçe (bazı durumlarda mali) kaynaklar sağlar. Bölge, eski merkezi devlet yapısını yeniden oluşturarak ve bölgesel idareleri özelleşmeye ve kendi aralarında işbirliği kurmaya zorlayarak yeni üye ülkeler içinde belirleyici bir ayrılığı ifade eden "çok sevi-

3 OECD, *Polonya, Bölgesel İnceleme*, 2008; Avrupa bölgeleri için, bkz. Grix and Knowles (2002: 154-176) ve Westley-Scott (2002: 135-153).

yeli yönetişimi” anlamak için bir başlangıç noktası olabilir. Bu çerçevede, sınıraşırı işbirliği, yatay ve dikey oyuncuları oyuna dahil eden bölgesel kalkınma tasarılarını bir araya getirir. Dikey oyuncular için en önemli unsur, sadece merkezi otoritelerin katılımı değil, aynı zamanda yönetim işleyişinin birçok seviyedeki ağırlığını meşru kılan alışverişin zenginliğidir. Bölgeselleşme politikası, pek az ülkede geniş ölçüde ademi merkezileşme ve büyük bir demokratik tartışma yaratabilmişken, birçok durumda çevrenin zararına olan, asimetrik bir alışveriş tipinin doğmasına yol açmıştır. Bu altyapı, Türkiye'deki durumu değerlendirmek üzere kullanılacaktır.

TÜRKİYE: HANGİ BÖLGESELLEŞME, HANGİ SINIRAŞIRI İŞBİRLİĞİ?

Türkiye'nin durumunda başarısız olan noktalar, yukarıda “siyasi koşulluluk” kavramı altında anlatılanlarla ilişkilidir. Aslında, bu ülkeyle Birlik arasında yapılan sözleşmede, eksik olan unsur, entegrasyonun getireceği avantajların içerdiği önemli teşviktir. Türkiye, 2005'te katılım görüşmelerinin açılmasından beri, AB'ye giriş için *Acquis Communautaire*'in benimsenmesinde ima edilen egemenlikten feragat etme koşulunu gerekçelendirebilecek bir tarih almayı başaramamıştır. Bu koşullarda, yörüngenin sonunda sağlanacak faydaya değmeyecekse, yapılacak düzenlemeler yolunda harcanacak maliyetli gayretlere girişmek için pek az teşvik bulunmaktadır. Bunun yanı sıra, yerel otonomiye engellemeye yönelik genel bir isteksizlik hakimdir. Bütün bunlar, merkezi otoriteyi bir bilirkişi konumuna oturtmayı sürdüren bölgesel reformlara yansımaktadır.⁴ Sınırların temsili, tarihi düşmanlıklarla beslendiği için, yerel sınıraşırı hareketin Türkiye'de bu denli sınırlı olması hiç de şaşırtıcı sayılmaz.

Türkiye-Bulgaristan Sınında Tarihle Yüzleşme Konusunda Yaşanan Güçlükler

Türkiye-Bulgaristan sınırını ele aldığımızda, Edirne ilinin Balkan Savaşları sırasında Bulgaristan'a ait olduğunu (1912-1913), İkinci Balkan Savaşı sonrasında yeniden Türkiye'nin eline geçtiğini (1913), Sevr Antlaşması'nın ardından Yunanistan sınırlarına dahil edildiğini (10 Ağustos 1920⁵) ve en sonunda

4 Bkz. bu ciltteki Massicard (1. Bölüm).

5 Massicard'a göre (2008: 87), bu Antlaşma hiç imzalanmamış olsaydı bile, özellikle içerdiği ve bölünme korkusuyla su yüzüne çıkan toplu muamele (genellikle “Sevr Sendromu” olarak bilinir) ile tüm belirsiz bölgesel taleplere otonomi yanlısı olarak bakma şüphesi sebebiyle, uzun vadede çeşitli sonuçlara meydan verecekti.

Lozan Antlaşması'yla tekrar Türkiye sınırlarına alındığını (24 Temmuz 1923) göz önünde bulundurarak, yukarıda analiz edilen Karpatya Avrupa Bölgesi'ne benzer bir tabloyla karşılaşmamız mümkündür. Diğer bir ili, Kırklareli'ni ele aldığımızdaysa, ilin 24 Ekim 1912'deki Kırkilise Savaşı'ndan sonra Bulgar topraklarına katıldığını, Birinci Dünya Savaşı'ndaysa Yunan hakimiyetine girdiğini görüyoruz. Lozan Antlaşması sırasında, Yunanistan ile azınlık değişimi yapılmış, en yoğun nüfus Selanik'ten alınmıştı. Bu iki il genelinde değindiklerimiz, sınırların bastırılmasından ve nüfuslara boyun eğdirmekten daha büyük bir dinamiği yansıtmaktadır. Komünist hakimiyetin son yıllarında, Bulgar Türklerini (toplam nüfusun % 10'u) hedef alan ve 1983-1984 yıllarında, devletin uyguladığı "Bulgarlaştırma" politikasıyla başlayan baskılar, Türkiye'ye doğru yoğun bir göç akını başlatmış, öyle ki Türkiye üç ayda 300.000'den fazla insanın göç etmesinin ardından, 22 Ağustos 1988'de sınırı kapatmak zorunda kalmıştı. 1989 sonunda Zhivkov hükümetinin devrilmesi, yeni hükümetin Türklerin (yaklaşık bir milyondan fazla kişinin) azınlık haklarını tanımasıyla sonuçlanmış, ancak Türk karşıtı milliyetçi gösterilerin doğmasına da yol açmıştı.⁶ 1990'ın başında, 150.000 kişi Bulgaristan'a döndü. 20. yüzyılın son on yılında, "Balkan bölgesinin" sınırları boyunca artan seferberliğe bağlı olarak, Bulgaristan ve Türkiye'nin komşu bölgeleri arasında, özellikle milliyetçi politikalar ve Bulgaristan'daki güçlü Türk azınlık tarafından beslenen bir dayanışma ideolojisi gelişti.

Türk-Bulgar İşbirliği: Edirne ve Kırklareli Bölgeleri

1992'den beri ekonomik işbirliği bölgesi olarak görülen bölgede, yerel projeler doğdu. Bu projeler aynı zamanda AB'nin sınır bölgeleri sıfatını taşıdığı için, hem AB'nin hem de Türkiye'nin dikkatini üzerlerine topladılar. Avrupa Birliği işbirliği programı, gerçekten de bu iki ülkenin yerel birimleri arasında sınıraşırı bir işbirliği kuran ilk resmi girişim olarak görülmektedir. Bu program, Devlet Planlama Teşkilatı tarafından Türkiye'de uygulanan en iyi program seçildi.⁷ Türkiye tarafından Edirne ve Kırklareli'nde, Bulgaristan tarafındaysa Hasköy, Burgas ve Yambol'da uygulanan "halktan halka" programı çerçevesinde, tahsis edilen 20 milyon Euro'luk bir bütçeyle yürütülen faaliyetlere burada değinebiliriz. Programa katılan oyuncular, belediyeleri, özel il idarelerini, yerel birlikleri –STK'lar, meslek birlikleri ve sendikalar–, üniversiteleri ve okulları içermektedir (Akkahve, 2006: 170-172). Ticaret odaları,

⁶ Komünizmin yıkılmasının ardından Bulgarların evrimi için, bkz. Ragaru (2005).

⁷ Karakaş, *Referans* gazetesi, 27.07.2007, www.referansgazetesi.com.

borsalar, işadamları dernekleri ve yerel idareler, 50.000 ila 100.000 Euro arasında değişen finansmanlara sahip bu projelere ortak olarak iştirak etmekteydiler. Bu Türk-Bulgar bölgesinde, başka kurumlar da ortaya çıkmıştı. Bu kurumların kesin nüfuzunu tanımlamak zor olduğu ve merkezi oyuncu, anahtar oyuncu olarak kaldığı halde, bu kurumlara değinmemiz önem taşımaktadır. Bütün bunlara rağmen, bu girişimler kesinlikle bağ kurma arzusunun belirtileri olarak düşünülebilir ve dolayısıyla kurumsal oluşumlar şeklinde yorumlanabilir. Bu girişimler, yerel oyuncuların AB tarafından yerel projelerin finansmanı adı altında sağlanan kaynakları ele geçirme kapasitesini etkili bir şekilde gösterir.

Bunun bir örneği, Bulgar (Elhovo, Sredets, Bolyarovo, Topolovgrad) ve Türk (Edirne, Kırklareli, Lalapaşa, Demirköy, İğneada, Koçfaz) belediyelerin girişimiyle başlatılan Istranca Belediyeler Birliği'dir. Bu birliğin amacı, eğitim, turizm, sağlık, kültür, spor ve gençlik gibi birçok alanda sınıraşırı işbirliği yapıları kurmaktır. Kurumsal yapı, bir Avrupa Bölgesi biçimini almıştır: *Istranca*. Sözü edilmeye değer bir başka girişim de, Bulgaristan, Yunanistan ve Türkiye birlikleri arasındaki Evros-Maritza ve Meriç sınıraşırı birliğinin uluslararası ittifakından doğan Meriç belediyeler birliğidir. Bu birlik, Türkiye'den, Evros-Yunanistan'daki sınır bölgesinden ve Bulgaristan-Maritza'dan 16 belediyeyi bir araya getirmiştir. 2003'te Yunanistan'da yapılan Xanti konferansının ardından, Bulgaristan, Yunanistan ve Türkiye'deki –Edirne valisi aracılığıyla– sınır illerinin valileri, salgın hastalıkları önlemek (özellikle kuş gribi), ulusal afetlere karşı gayretleri koordine etmek, yasadışı göçle mücadele etmek, kültürel alışverişi ve turizmi teşvik etmek ve Avrupa fonlarının kullanımında işbirliği yapmak amacıyla, bir sınıraşırı işbirliği ağının oluşumuna ön ayak oldular. Farklı valiliklerin üyeleri tarafından seçilen bir icra komitesi, Orestiada'da üç ülkenin üyelerinden oluşan bir merkez ofis açtı. Bu ağ, bu bölgeyi Avrupa ve uluslararası seviyede temsil etmeyi de hedeflemekteydi. Sınırlarda sayısı artan bu faaliyetler, aynı zamanda Edirne ve Kırklareli illerinin ekonomik ve yapısal açıdan kalkınmasına odaklanılmasını sağladı.

Türkiye-Suriye Sınırında Sınırların Kapatılması ve Sınırlı İşbirliği

Türkiye ve Suriye son zamanlarda birbirleriyle dostane ilişkiler kurmuş olsa da, Türkiye-Suriye sınırı bu ülke arasında her zaman bir husumet konusu olmuştur. Suriye, büyük ölçüde Kürt çatışmasında oynadığı role bağlı olarak, uzun süredir Türkiye'ye dost sınır komşuları arasında son sırada yer almak-

taydı. İki ülke arasındaki ilişkiler son zamanlarda PKK liderinin Türk yetkililer tarafından yakalanmasıyla birlikte iyiye gitmeye başladığı halde, Suriye Türkiye'yi Osmanlı İmparatorluğu hakimiyetinden 2000'li yılların başına kadar tehlikeli bir güç olarak görmüştü. Bu durum, son zamanlarda büyük bir değişim geçirmektedir. Türkiye'nin 1920'lerde başlayan Batılılaşma çabası, Türk-Suriye ilişkilerini zedelemiş, bu gidişat Türk-İsrail ittifakıyla daha da kötüleşmişti. Bu durumda, sınır güvenliği sorunu, su konulu anlaşmazlıklarla da bağlantılıydı. Dicle ve Fırat nehirleri, Türkiye'deki dağlardan doğar. Fırat Suriye'ye geçerek, Irak'a ulaşırken, Dicle de Türk-Suriye sınırını geçtikten sonra Irak topraklarında akmayı sürdürür. 1980'lerden beri, su anlaşmazlığı iki devlet arasındaki düşmanlığı beslemektedir. Türkiye'nin yeni barajların inşasıyla Fırat ve Dicle'yi kontrol altına almasını sağlayan GAP'ın (Güneydoğu Anadolu Projesi) başlamasıyla birlikte, Suriye'de nehirlerin tuzlanmasına ve kirletilmesine ilişkin bir şüphe baş gösterdi.⁸ Suyun verilmesi, Türk ulusal güvenliğini sağlama adına güçlü bir baskı yöntemi olarak kullanılıyordu. 1987'de, zamanın Türk başbakanı Turgut Özal, Şam'ı Kürt isyancılara sağladığı desteği çekmesi hususunda tehdit etti.⁹

Komşusuyla yaşadığı çift taraflı sorunlar ve gittikçe artan güvenlik tehditleri, Türkiye'nin sınırlarını yoğun bir şekilde mayınla donatmasına sebep oldu. Türkiye ve Suriye arasındaki su yönetimi ve kaçakçılık gibi sınır anlaşmazlıklarının hassas karakteri, GAP gibi bölgesel girişimlerin yönetiminde de görüldüğü üzere, alışveriş organizasyonunun merkeziliğinin güçlenmesine katkıda bulunmaktadır. GAP, Suriye'ye sınırı olan iki kenti, Gaziantep ile Kilis'i de içine alan güney bölgelerini ele alan bir kalkınma projesidir. 1990'ların başında, projenin amacı 2001 sonrasında AB girişimleriyle de desteklenen sürdürülebilir kalkınmanın sağlanmasıydı. Bu nedenle GAP, bölgesel ayrılıkların ve bu bölgedeki yoksulluğun azaltılmasına yönelik bir girişim olmaktan çok uzak olsa da, Türkiye'de belirli bir bölgesel hedefe sahip olan ilk AB faaliyetini oluşturmaktadır.¹⁰ GAP, Dicle ve Fırat nehirleriyle bunların kolları üzerinde yirmi iki barajın inşasını kapsar. Proje sorumluları, neredeyse ticaret odalarının, bölgedeki endüstrinin ve özel sektör üyelerinin tümünü özel bir şekilde bir araya getiren sivil derneklerin katılımını teşvik etmek için sürekli bir çaba sarf etmektedirler. Bu çaba, sosyal merkezlerin ve girişimci destekleme merkezlerinin (GIDEM) özel iştiraklere daha fazla yardım sağla-

8 Bkz. <http://www.er.uqam.ca/nobel/ieim/IMG/pdf/Turquie-2.pdf>

9 Bkz. <http://www.cafebabel.com/fr/article.asp?T=T&Id=9431>

10 Bkz. Reeves (2006, www.tepav.org)

yabilmek için güçlendirilmesiyle birlikte bir ölçüde gerçekleştirilmiştir. Birçok gözlemciye göre, programın bütünü, tüm sorumluluğu merkezi devlete bırakmayacak bir yerel yönetimin doğabileceği fikriyle gerçekleştirilmiştir.

Projelerin geliştirilmesine engel olan en büyük zorluklardan biri, nüfusun yerel siyasi hayata sınırlı ölçüde katılmasıydı. GAP bölgesinde yürütülen birçok çalışma, aile, akrabalık, aşiret ve etnik grup gibi geleneksel yapıların, bölgedeki bireysel tavırları büyük ölçüde etkilediğini gösteriyordu. Köyün başkanında ya da ağasında vücut bulan ataerkil otorite, hiç zedelenmeden bugüne dek ulaşmıştı. Görünüşe göre, yarı feodal bağlar ve ilişkiler, Türkiye'nin bu bölgesindeki kalkınma planlamalarında belirleyici bir rol oynamaktadır. Türk devletinin merkezîyetçi geleneğine eklenen bu faktörler, belediyelerin rolünü ciddi şekilde sınırlandırmıştır (Korel, 2003: 11-12). Ancak yukarıda incelediğimiz Türk-Bulgar durumunda olduğu gibi, özellikle kültürel bağlamda farklı projeler şekillenmektedir. Gaziantep Üniversitesi'nde, Arapça derslerinin Suriyeli öğretim görevlileri tarafından ücretsiz olarak verildiği bir Arapça dili merkezi açılmıştır. AB tarafından yerel miras konulu bir program çerçevesinde finanse edilen nümizmatik projesinin genişletilmesi için, Gaziantep Müzesi yönetimine finansal destek verilmiştir. Gerçekten de kültürel alanda yürütülen projeler, genellikle Avrupa fonları tarafından finanse edilmekte olan projelerin birer uzantısıdır. Suriyeli ve Türk mevkidaşların işbirliği içinde çalıştığı bilimsel ve kültürel alışveriş, bölgede oldukça yaygındır. Bunun yanı sıra, ticaret odaları ve esnaf ve sanatkârlar odalarının desteğiyle, girişimcileri içine alan çeşitli faaliyetler de doğmuştur. Suriye ve Türkiye arasında, Gaziantep ve Aleppo ticaret odaları bünyesinde bir ticaret ofisinin açılması, bu girişimlere örnek teşkil etmektedir. Bu oluşumların amacı, bir veritabanının yanı sıra, ihtiyaç duyulan teknik yardımı sağlamak suretiyle, Suriye'yle iş yapmak isteyen ticaret adamlarına yardım etmektir.

SINIRAŞIRI İŞBİRLİĞİNİN SINIRLARI:

SİYASETİN ÖNCELİĞİ VE BÜROKRASİNİN AĞIRLIĞI

Türk-Bulgar sınırı (Edirne / Kırklareli) konusunda, yirmi üç memurla (kamu kurumlarından on dört, belediyelerden dört ve il idarelerinden iki) ve yedi STK ile (işbirliği projelerinin lehtarları) yapılan röportajlar şeklinde yürütülen ampirik araştırmanın sonuçları, bu makalede dört STK ve iki kamu kuruluşunun işbirliği projesinin lehtarları sıfatıyla, Türk-Suriye sınırındaki iki belediyeden (Gaziantep ve Kilis) on dört memurla ve iki il kamu görevlisiyle yapılan röportajlardan alınan sonuçlarla birlikte sunulacaktır. Aradaki önemli

farklar, iki vaka çalışmasını özellikle Avrupa sınırına yakınlık bakımından birbirinden ayırmaktadır.

Siyasi Kısıtlamalar

Sınırşırı işbirliğinin zorlukları, farklı yerel ve uluslararası faktörlere dayanmaktadır. Bu zorluklar arasında, röportajlarda da sıkça değinilen bir tanesi, “yerel politikalar”, dolayısıyla yerel ve sınırşırı kalkınma alanında alınan kararların politikleşmesidir. Seçmenlerin iktidar partisi AKP yerine, CHP'yi seçtikleri Edirne ve Kırklareli'nde durum bu yönde gelişmiştir. Seçmenin seçimi, Adalet Bakanı Mehmet Ali Şahin'in (AKP) Mart 2009 seçimlerinden önce, “hükümetle iyi geçinmeyen yerel otoriteler, projelerini geçiremez. Yerel yetkililer hükümet ve devletle anlaşmazlığa girmedikleri takdirde, sorunlarımız daha hızlı bir şekilde çözümler” şeklinde konuşmasıyla da ortaya konduğu üzere, hükümetin kent üzerinde baskı uygulamasına yol açmıştır.¹¹ Birçok tepkiyi alevlendiren bu diskur, bölgesel politikaların politikleşmesi dinamiğini açıkça göstermektedir.

Bürokratik Hantallık

Ortaklığa yönelik bir talebin olmamasının bir sebebi de, bürokrasinin ağırlığının açıkça hissedildiği Suriye bürokratik sisteminde ortakların bulunmamasıdır. Bu durum, röportaja katılan kişilerin yerel ortaklarla kurulan iletişimin önce Aleppo'daki Türk Konsolosluğu'ndan, ardından da Başkandan (validen) ve Türkiye Dışişleri Bakanlığı'ndan geçmek zorunda olduğunu belirtmesiyle de vurgulanmıştır. Kimi proje katılımcıları, ayrıca Suriye'ye giriş için vize alma konusunda yaşanan zorlukların da altını çizmişlerdir. Katılımcıların çoğu, Suriye'deki güvenlik sorununa değinirken, bazıları da pasaportlarındaki Suriye vizesinin Batı ülkelerine yapacakları ziyaretlerde sorun yaratacağından endişelendiklerini ifade etmişlerdir. Program kamu kuruluşlarının katılımına öncelik tanıdığı için, projelerin KOBİ'ler [küçük ve orta büyüklükteki işletmeler] ve STK'lar için idari süreçlerden geçmesi ve mali işlemlerin kontrolünü sağlayan genel piyasalara ilişkin kanuna tabi olması gerekmektedir. Bu kanun, projeler çerçevesinde yapılan tüm satın alımlar için ayrıntılı bir piyasa incelemesi gerektirerek, sonu gelmez huzursuzluklara yol açmaktadır. Bu tabloya bir de fonların aktarımında yaşanan gecikmeler eklenmektedir.

11 Adalet Bakanı Mehmet Ali Şahin'in Antalya'da yaptığı konuşma, 23.02.2009.

Türk-Bulgar işbirliğinin önünde engel oluşturan diğer bir konu da, Bulgar vatandaşların Türk topraklarına vizesiz girmesi mümkünken, Bulgaristan hükümetinin Türk ziyaretçilere vize uygulamasıdır. Bulgaristan'ın Avrupa Birliği'ne katılmasından beri, Bulgaristan Konsolosluğu'ndan vize almak daha da zorlaşmıştır. Proje katılımcılarından biri Bulgar ortağını ziyaret etmek üzere davet edildiğinde, vize alması gerekmektedir. Ancak pasaport ve vize almak için gereken idari masraflar, proje bütçelerine dahil edilmemektedir. Aynı şekilde, Bulgaristan'daki bir grup öğrencinin kültürel işbirliği ziyareti için de tüm öğrencilerin pasaport ve vize temin etmesi gerekmiş, ancak ilgili ücretler proje bütçesine dahil edilmemiştir.

Belediyelerin Zayıf Kurumsal Kapasitesi ve Teşviklerin Eksikliği

Son engel serisi de, özellikle belediyelerin zayıf kurumsal kapasitesine dayanmaktadır. Çoğu durumda, fonlar tarafından finanse edilen işbirliği projelerinden sorumlu olan personel, diğer görevlerden de aynı ölçüde sorumlu tutulmaktadır. Ancak kamu görevlileri bu projeler çerçevesinde herhangi bir ücret alamadığı için, teşvik ödemeleri neredeyse söz konusu bile değildir. Bu görevlilerin, şayet proje dahilinde çalışıyorlarsa, proje koordinatörleri olmaları sebebiyle aldıkları ücret, genellikle belediyeler tarafından yardımcı finansman miktarını (% 10) karşılamak üzere kullanılmaktadır. Bu kamu görevlileri, ek bir gelirleri olmaksızın normalden fazla çalışmakta ve dolayısıyla bu projeler çerçevesinde çalışma motivasyonları da oldukça kişisel kalmaktadır. Hatta röportajlara katılan birçok kişi, sadece şahsi iyi niyetleri sayesinde motive olabildiklerine değinmiştir. Ayrıca, çoğu belediyenin Avrupa işlerine özel bir ofis kurmak için yeterli mali kaynağa sahip olmadığı da bir gerçektir. Türk sisteminde, merkezi hükümet tarafından belediyelere tahsis edilen mali kaynaklar oldukça zayıf olup, 3.250 belediyenin tümü için ulusal bütçenin sadece % 6'sını oluşturmaktadır. Kaynakların atanmasına ilişkin kriterler, söz konusu belediyede ikamet eden nüfusun sayısına göre belirlenmektedir. Bu sebeple, mali kaynaklar nitelikli bir ekibin kurulmasına olanak tanımamaktadır. Bu durumda, belediyelerdeki proje koordinatörlerinin profesyonel profili, sınıraşırı bir işbirliğinin yönetimi için gereken profilden oldukça uzak kalmaktadır. Veterinerlik ofisi başkanlarının, muhasebe memurlarının veya psikologların yönetici olarak görev yaptığı nadiren görülen bir durum değildir.

Borçlu kamu kuruluşları, projelere katılma hakkından yoksundur. Projeye ev sahipliği eden kurumun borçlu olmaması şartı, Türkiye'de borcu olmayan bir belediye bulmanın zorluğundan ötürü, birçok belediyenin katılı-

mı önünde engel teşkil etmektedir. Röportaja katılanların çoğu, borçlu belediyelerin genellikle bir proje üreterek, bu projeyi uygulama için borcu olmayan bir belediyeye aktardıklarını açıklamıştır. Son olarak, kamu çalışanlarına veya projelerin diğer sahiplerine verilen zayıf malzeme teşvikleri, yeni projeler oluşturacak yaratıcı ekiplerin yokluğuyla sonuçlanan bir kısır döngüye yol açar. Bu sürecin yan etkisi, projelere katılanların hep aynı oyuncular olduğu bir duruma sebep olur. Netice itibariyle, tüm bu dezavantajlar yerel proje katılımcılarıyla yabancı ortakları veya merkezi devlet teşkilatındaki ortakları arasındaki asimetriyi kuvvetlendirmektedir. Röportaj veren birçok kişi, Bulgar ortakların Yunanlarla sıkça temas ederek edindikleri deneyimin altını çizmişlerdir. Bir katılımcının söylediğine göre, “Türkler bazen katıldıkları projenin türünü bile bilmiyorlar. Projeler Bulgar ortaklar tarafından son dakikada, teslim tarihine yakın bir tarihte öneriliyor ve Türk ortaklar ayrıntıları ve koşulları bilmeksizin projeye imza atıyorlar. Dolayısıyla faaliyetlerin uygulanmasında sorunlar yaşıyorlar.”

ORTA AVRUPA İLE TÜRKİYE ARASINDA BİR KARŞILAŞTIRMA: HANGİ AVRUPALILAŞMA?

Siyasi Bir Kaynak Olarak AB

Doğu Avrupa'daki gelişmeler, AB'nin sadece kendi gereklilikleri yerel oyuncular tarafından tarihi yörüngelere ve menfaatlere bağlı olarak yeniden formüle edildiği takdirde nüfuz sahibi olduğunu göstermiştir. Yukarıda da vurguladığımız gibi, AB bölgeselleşme politikası içinde geniş bir yapılandırma çeşitliliğini desteklemektedir. Bölgeselleşme politikası yapısal fonların bölge tarafından yönetilmesiyle sıkı sıkıya bağlıysa, AB ters bir gelişmeyi, yani merkezleşmeyi bile destekleyebilir. Aday ülkelerin bir bölgeselleşme politikası benimsemeye ve AB fonlarını yönetme kapasitesine sahip idareler oluşturmaya karşı güçlü bir şekilde direndikleri 2004-2006 yıllarının ilk döneminde yaşanan tam olarak buydu: AB prosedürü yeniden merkezileştirmeye karar verdi. Yıllardır talep ettiklerini yıkarcasına, AB fonlarını yönetme kapasitesine sahip tek oyuncular olarak ulusal merkezler oluşturdu. AB görevlerinin bölgelerdeki hazırlık eksikliği ve/veya bölgelerin modernleştirilmesi konusunda yaşanan sorunlara ilişkin endişeleri, bu gelişmeyi etkileyen en önemli faktörlerdi. Diğer bazı gözlemciler göre, bu durum DG Genişlemesi ve DG Regio arasındaki anlaşmazlıktan kaynaklanıyordu (Bafoil, 2009). Sonuç olarak, merkez, ayrıcalıklarının güç kazandığını ve bölgesel güçler üzerindeki otoritesinin rakipsiz olduğunu

gördü. Bu nedenle, merkez, fonların titizlikle kontrol edilmesine bağlı Komisyon üyeleriyle gerçek bir güce sahip olmayan devlet altı birimler üzerindeki hakimiyetlerini koruma endişesi taşıyan devlet merkezleri arasındaki menfaat koalisyonuna yardımcı oldu. Ne de olsa, bölgeler 2007-2013 arasında fonların sadece % 28'ini yönetmektedir. Fonların büyük bir bölümü, merkez tarafından oluşturulan ve yönetilen “önemli projelere” tahsis edilirken, bölgelerin ortaya koyabilecek hiçbir şeyleri yoktu. Bu durum, merkezlerin kalkınma süreçlerinin vazgeçilmez oyuncularının olmasının sebebinin oluşturmaktadır. Türkiye'deki merkezleşme de bu sebeple bir istisna teşkil etmez.

AB'nin, benimsendiği zaman, söz konusu kişilerin kurumsal kaynakları olarak kendi lehlerine vurgulayacağı umuduyla, kurumsal oluşumu desteklediğinin altını daha önce de çizmiştik. Bunun altında yatan fikir iki katlıdır: karar alma konusunda ortaya çıkacak dengelerin demokratik tartışma temeline dayanması ve bir kimlik sürecinin oluşması. Daha önceden herhangi bir kimliğin bulunmadığı bir durumda, bölgelerden, fonların kullanımı aracılığıyla Avrupa bölgelerinde çevreyle sürdürülen alışveriş sayesinde, kültür, eğitim ve turizm alanındaki alışverişlerde gözlemlendiği gibi, vatandaşlarına karşı bir kendini tanımlama hissi sağlaması beklenmektedir. Fonların miktarı bölgesel kalkınma açısından o kadar önemlidir ki, siyasi otoriteler bu fonları görmezden gelemeyiz. Seçilerek göreve gelen birçok yerel memurun siyasi hayatı, fonların kazandığı başarıya bağlıdır (Perron, 2008: 220-248). Gerçekten de, bu durum, AB'ye girişi temel bir politika hedefi haline getirmesinden ve AB kaynaklarından ustalıkla faydalanmayı bilmesinden de anlaşılacağı gibi, AKP hükümetinin mükemmel bir şekilde kavradığı bir konudur.

AB katılımı amacı, AKP yönetiminde Türk dış politikasının yeni bir yönelim kazanmasına da katkıda bulunmuştur: bu politika, artık bu amaçla gerekçelendirilerek, özellikle Ortadoğu'da yeni uzlaşma stratejilerinin oluşturulmasını seferber edebilmektedir. Erdoğan hükümeti, iktidara geldiğinden beri Arap dünyasına yönelik politikasını etkili bir şekilde dengeleyerek, kendi rolünü Batılı ülkelerle Müslüman dünyası arasındaki “köprü” olarak vurguladı. AKP'nin zaferinden bu yana Türkiye, Ortadoğu'yla arasındaki 1996'da Türkiye-İsrail askeri itikafının imzalanmasından beri artan mesafeyi kapamak için çeşitli girişimlerde bulundu. Komşu ülke Irak'ı ve çift taraflı ziyaretlerle Suriye ve İran'ı bir araya getiren bölgesel konferansların düzenlenmesi, belirli Arap ülkeleriyle (özellikle Mısır ve Ürdün) gelişmiş diplomatik ve ekonomik bağlantıların kurulması, Ankara'nın Batı'yla Doğu arasındaki köprü görevini sağlamlaştırmak ve uluslararası birlik konumunu desteklemek için

yaptığı başlıca girişimlerdi. Benzer şekilde, Suriye ve Türkiye arasındaki bölgesel işbirliği programı, AKP'nin iktidara geldiğinden beri kazandığı en büyük dış politika başarılarından birini oluşturuyordu. Merkezi Türk hükümetinin, kuralları öğrenerek ve Güney Anadolu bölgelerine yayılarak, kendini AB ve Ortadoğu arasındaki bir arabulucu olarak gördüğünü söylemek mümkündür. Burada “Avrupalılaşıma” sözcüğünü kullanabilmemiz, AB hükmünün tüm politikayı bir siyasi alışverişler alanı olarak değiştirdiğini göstermektedir. NUTs nomenklatürünün idari bölgeselleşmeyi kaldığı yerden sürdürmesi, bu durumu ispatlarken, AKP ve CHP arasındaki alışverişler de bunu destekleyen bir başka kanıttır. İdari yönetim seviyelerinin analizi, bu bulguyu doğrulamaktadır.

Merkezi ve Yerel Bir İdari Kaynak Olarak AB

AB'nin kamu politikasının idari yönetimi, özellikle de bölgesel kalkınma üzerindeki etkisi, Devlet Planlama Teşkilatı'nda (DPT) da görüleceği gibi, tüm gücünü korumaktadır. Ancak Avrupalılaşmadan halen söz edebiliriz. Bu teşkilat, katılım öncesi dönemde yeni aday ülkelerde hazırlanan ve kalitesi büyük ölçüde aldığı sonuca göre belirlenen planları kesin bir şekilde izlemektedir. Teşkilat, fonların uygulanmasıyla desteklenen üç temel üzerine kuruludur: üç operasyonel rekabet programıyla yürütülen bölgesel kalkınma (özellikle SME'lere göre); ulaştırma (bölgesel eksenlerin merkezi otoban eksenlerine göre ayarlanması ve çevre (su ve baraj inşaatı yönetimi). İnsan kaynakları programıyla yürütülen istihdam politikası, esas olarak dezavantajlı nüfuslara ve önemi AB tarafından vurgulanan sınıraşırı politikalara yöneliktir.

İdari mimari bakımından, tek bir resmi model bulunmamaktadır. Ancak idari mimari, bu programları uygulama ve ilgili projeleri destekleme kapasitesine sahip kamu görevlilerinin özelleştirilmesini gerektirmektedir. Bu noktada, Ankara'daki kamu görevlilerinin hazırlık durumunun, bugün AB üyesi olan birçok eski aday ülkedeki muadillerinden aşağı kalır yanı yoktur.¹² Fonların yoğunlaştırılması, programlarla öncelikler arasındaki bağlantı, kamusal/özel ortaklıklar ve ulusal programları tamamlar nitelikler gibi AB için vazgeçilmez olan kavramlar, söz konusu kamu görevlileri tarafından büyük ölçüde kavranmıştır. Hepsi kaçınılmaz bir şekilde, çok merkezi bir dinamik içinde görev yapmaktadır. Ancak yine de kalkınma programlarını uygulayabilecek yetkin bir merkezi idare bulunmaktadır.

¹² Ankara'ya atanan misyon, Mart 2007.

Kamu görevlilerinin yerel yetkileri ele alındığında, bu araştırmada proje, prosedür, form ve belge oluşturma konusunda kurulan Türkiye-Suriye işbirliğinin özelliklerinin, her bakımdan AB'nin doğrudan etkisi altında Türk-Bulgar alışverişlerinde uygulanan prosedürlere benzediği gözlenmiştir. Röportaja katılan kişilerden birinin de söylediği gibi: “Bu programdan sorumlu üst düzey genel planlama yönetimi görevlilerinden bir tanesi, mevcut Avrupa programlarının Türkiye-Suriye programının uygulama yapısının oluşturulması için örnek olarak alındığını itiraf etmişti. Bu Avrupa projeleri olmasaydı, büyük olasılıkla Suriye ve Türkiye arasında geliştirilen bu tip bir program da olmayacaktı. Avrupa projelerinin Türkiye-Suriye programı üzerinde katalizör etkisi yaptığını rahatlıkla söyleyebilirim.”

Dolayısıyla, AB hareketinin güç verdiği değişiklikler, komşulara yönelik bir açılım için örnek teşkil eden gerekli koşulları oluşturmak suretiyle, kamusal hareketler anlamında yeni fırsatlar yaratmıştır. Bulgaristan ve Türkiye arasındaki Sınıraşırı işbirliğinin oluşturduğu, Avrupa fonları tarafından finanse edilen yeni yapılar, AB girişimi INTERREG'in etkilerinin ardından, Türkiye'nin diğer komşularıyla Sınıraşırı işbirlikleri kurmasına ilham vermiştir. Sınıraşırı işbirliğinin genişlemesi, Istranca Belediyeler Birliği, Meriç Belediyeler Birliği ve sınır güvenlik departmanları arasındaki Sınıraşırı işbirliği ağı gibi diğer sınır hareketlerinde de açıkça görülmektedir. Bu girişimler, sınır oyuncularının AB tarafından sunulan kaynakları ele alma kapasitesine işaret eder. Bu bakımdan, AB girişimlerinin Türkiye-Suriye bölgeler arası işbirliği dinamikleri için bir katalizör görevi görerek, geniş bir yayılma etkisi yarattığını söylemek yanlış olmayacaktır.

KAYNAKÇA

Kitaplar, Makaleler ve Raporlar

- Akkahve, Deniz (2006), Regional Development and Governance Symposium: 170-172. http://www.tepav.org.tr/sempozyum/2006/bildiri/Bolgesel_Kalkinma_ve_Yonetisim_Sempozyumu.pdf
- Bafoil, François (2009), *Central Europe. Globalisation and Social Change*, Londra: Palgrave.
- Barca, Fabrizio (2009), “An Agenda for a Reformed Cohesion Policy, A Place-based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations”, EU, DG Regio.
- Batt, J. (2001), “Transcarpathia: Peripheral Region at the ‘Centre of Europe’”, ESRC, *One Europe or Several* içinde, Working Paper 27/2001.
- Börzel, Tanja (2001), “Pace-Setting, Foot-Dragging and Fence-Sitting. Member State Responses to Europeanization”, *Queen’s Papers on Europeanization*, <http://www.qub.ac.uk/ies/onlinepapers/poe4-01.pdf>

- Börzel, Tanja ve Thomas Risse (2003), “Shaping and Taking EU Policies: Member State Responses to Europeanization”, *Queen’s Papers on Europeanization*. <http://ideas.repec.org/p/erp/queens/p0035.html>
- Cowles, Maria Green, James Caporaso ve Thomas Risse (der.) (2001), *Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change*, Ithaca: Cornell University Press.
- Ertugal, E. (2005), *Strategies for Regional Development: Challenges Facing Turkey on the road to EU membership*, Belçika, University of Leuven: 18-53.
- Ferry, M. (2007), *Policy developments in Poland, Regional Policy Developments in Member States and Norway: Country Reviews in 2006-07*, Glasgow, EPRC European Policies Research Centre, University of Strathclyde.
- Grix, J. ve W. Knowles (2002), “The Euroregion as a Social Capital Maximizer: the German Polish Euroregion Pro Europa Viadrina”, *Regional and Federal Studies*, C. 12, No. 4: 154-176.
- Illner, M. (2004), “Réformes sur la voie de la décentralisation dans trois pays d’Europe centrale et orientale candidats à l’adhésion: Hongrie, Pologne, République tchèque ”, *Notre Europe, Etudes et recherches*, No. 17.
- Karakaş, Lütfü, “Journal Referans”, 27.07.2007, www.referansgazetesi.com
- Keyman, E. Fuat ve Ziya Öniş (2007), *Turkish Politics in a Changing World. Global Dynamics and Domestic Transformations*, İstanbul: İstanbul Bilgi University Press.
- Korel, Göymen (2003), “Local Administration as a partner in local and regional development: The Case of GAP region in Turkey”, Conférence de l’Administration Publique: Face aux défis de l’inégalité et de l’exclusion, 14-18 Eylül 2003: 11-12. <http://www.ii-asiisa.be/>
- Kutter, Amelie ve Trappmann, Vera (der.) (2006), *Das Erbe des Beitritts. Europäisierung in Mittel und Osteuropa*, Europäische Schriften, Baden-Baden: Nomos Verlag.
- Lille, Lydia Coudroy, Emmanuelle Boulineau ve Hélène Roth-Sallard (2004), *L’Élargissement de l’Union Européenne: réformes territoriales en Europe centrale et orientale*, Paris: L’Harmattan.
- Lippert, B. ve G. Umbach (2005), *The Pressure of Europeanization: From Post-Communist State Administrations to Normal Players in the EU System*, Baden-Baden: Nomos Verlag.
- Mairate, A. (2007), “The ‘Added Value’ of the European Union Cohesion Policy”, *Regional Studies*, C. 40, No. 2: 167-177.
- Massicard, Elise (2008), “Régionalisme impossible, régionalisation improbable: la gestion territoriale en Turquie à l’heure du rapprochement avec l’Union Européenne ”, *Revue d’Etudes Comparatives Est-Ouest*, C. 39, No. 3: 179-203.
- OECD, *Poland, Territorial Review*, 2008.
- Pérouse, Jean-François (2005), *La Turquie en Marche, les grandes mutations depuis 1980*, Paris: La Martinière.
- Perron, C. (2008), “Le paradoxe tchèque ou l’eupéanisation ambiguë”, François Bafoil ve Timm Beicheld (der.), *L’eupéanisation d’Ouest en Est* içinde, Paris: L’Harmattan, Collection logique politique: 220-248.
- Ragaru, N. (2005), *Apprivoiser les transformations post-communistes en Bulgarie: la fabrique du politique (1989-2004)*, PhD thesis IEP, 2 cilt.
- Reeves, Teresa (2006), “AB ve Türkiye’de Bölgesel Kalkınma (Regional development in the

- EU and Turkey”, Avrupa Komisyonu Türkiye Delegasyonu (Delegation of the European Commission to Turkey) www.tepav.org
- Sabel, C. F. ve J. Zeitlin (2008), “Learning From Difference: The New Architecture of Experimentalist Governance”, *European Law Journal*, C. 14, No. 3: 271-325.
- Saurugger, S. ve Y. Surel (2006), “L'européanisation comme processus de transfert de politique publique”, *Revue Internationale de Politique Comparée*, C. 13, No. 2: 179-211.
- Schimmelfennig, Frank ve Ulrich Sedelmeie (der.) (2005), *Conceptualizing the Europeanization of Eastern and Central Europe*, Ithaca: Cornell University Press.
- Schimmelfennig, Frank, Stefan Engert ve Heiko Knobel (2006), *International Socialisation in Europe. European Organizations, Political Conditionality and Democratic Change*, New York: Palgrave.
- Vachudova, M. A. (2005), *Europe Undivided. Democracy, Leverage and Integration after Communism*, Oxford: Oxford University Press.
- Vaner, Semih (der.) (2005), *La Turquie*, Fayard/Ceri.
- Westley-Scott, J. (2002), “Crossborder Governance in the Baltic Sea Region”, *Regional and Federal Studies*, C. 12, No. 4: 135-153.

Elektronik Kaynaklar

- <http://www.cafebabel.com/fr/article.asp?T=T&Id=9431>
- <http://www.er.uqam.ca/nobel/ieim/IMG/pdf/Turquie-2.pdf>
- http://www.grande-region.net/fr/grande_region/index.html



İKİNCİ KISIM

**Vaka Çalışmaları: Katowice,
Valenciennes ve Karabük**

Katowice: Yukarı Silezya’da Bir Metropol İcadı mı?

FRÉDÉRIC DURAND

Yukarı Silezya’daki birleşik kentleşme, Orta Avrupa’nın en büyük endüstriyel ve kentsel alanını teşkil etmektedir. Bölgenin başkenti olan Katowice’nin etrafındaki on beş kent bir araya gelerek, iki milyondan fazla yaşayana sahip mekânsal bir kimlik oluşturmuştur. Yukarı Silezya’daki kentleşme, 19. yüzyılda kömür madenlerinden ve çelik üretiminden yoğun bir şekilde faydalanılmasıyla başladı. Bu sırada, Rusya, Prusya ve Avusturya imparatorluklarının Silezya bölgesini paylaşıyor oluşu, üç alan arasında ciddi kent ve kimlik farklılıkları oluşturmaktaydı (Durand, 2007). Kentleşme süreci, İkinci Dünya Savaşı’nın ardından komünist rejimin kurulmasıyla birlikte, sonraki yıllarda yoğunlaşarak devam etti. Bugün, kent sistemi 19. yüzyılın endüstriyel ve kültürel mirasının ve 20. yüzyılın sosyalist politikalarının derin izlerini taşımaktadır. Ancak son on beş yıl içinde, kentsel alan akla mirasların kalıcılığı ve kentsel değişimin koşulları sorularını getiren yeni bir dönüşüm sürecinden geçmiştir. Bu makale, bu durumu göz önünde bulundurarak, birbiriyle ilişkili üç soru sormaktadır: (1) Özellikle Katowice’nin birleşik kentleşmesi etrafında gelişen kentsel kalkınmanın mevcut dinamikleri nelerdir ve Silezya bölgesinde metropolleşmeden bahsetmek mümkün mü? (2) Bu yeni değişim aşaması bir süreklilik mi, geçmişe göre bir yenilik mi, yoksa bu geniş bölgenin evriminde yaşanan bir duraklama mı? (3) Son olarak, bu bağlamda, toplu hareket nasıl organize olur ve modernizasyon devrinde nasıl bir yer alır? (Belirsiz) Bu makale, üç bölüme ayrılmaktadır. İlk bölüm, birleşik kentleşme oluşumuna ilişkin geçmişin kısa bir özetini verecek ve Yukarı Silezya’daki bu geniş sanayi

ve kent alanının yapılanması için yolu açan adımları açıklayacaktır. İkinci bölüm, bu alanın bugünkü dönüşümlerini analiz edecektir. Bu bölüm, aynı zamanda Silezya alanını metropolleşme dinamiklerine açan komünizm sonrası geçiş (siyasi ve ekonomik değişimler) bağlamını da ele almaktadır. Son bölümse, oyuncuların nasıl organize olduğuna ve bu bölge içinde uyum sağlamak için yeni araçları nasıl kullandıklarına ilişkin bir analizde bulunarak, metropolün siyasi yapılanmasını sorgulamaktadır.

YUKARI SİLEZYA'DA ENDÜSTRİYEL VE BİRLEŞİK KENTLEŞMENİN DOĞUŞU

Silezya bölgesi, 19. yüzyıldan itibaren, tüm alanında, özellikle görünüm, endüstriyel dinamizm, yaşam alanlarının ve toplumsal yapıların dönüşümü bakımından geniş bir değişim yaşadı. Bu dönüşümlerin kökeni bölgeyi fizyonomisi, statüsü, ağırlığı ve çekiciliğiyle temelden ve organik olarak değiştiren Sanayi Devrimi'ne dayanmaktadır. Gerçekten de, Sanayi Devrimi'yle birlikte bölge ekonomik anlamda önemli bir yer haline gelmiştir. 19. ve 20. yüzyıllarda Yukarı Silezya'da yaşanan sanayileşme ve kentleşme, Silezya bölgesinin 1918'e kadar yaşadığı parçalanma ve bölgesel kimliklerin oluşumu, özel bir kentsel alan yaratmıştır. Asıl soru, geçmişin miraslarının, Yukarı Silezya'daki birleşik kentleşmeye bağlı mekânsal gelişimin önünde bir engel oluşturup oluşturmadığıdır.

Yukarı Silezya'daki Kentleşmenin Kökeni

19. yüzyılın başında, Yukarı Silezya'daki manzara, günümüzdekine pek benzemiyordu. Bölge, geniş ormanlık alanlardan oluşmaktaydı. Ancak kömürün sanayide bir enerji kaynağına dönüşmesi, bu alanın yapısını değiştirerek, yeni bir ekonomik teşkilatlanmaya yol açtı. Bölge, özellikle bu kömür çıkarma alanlarının etrafında yaşanan bir kentleşme sürecine girdi. 19. yüzyıl boyunca, Silezya bölgesi birçok maden alanı, kok fabrikası ve dökmeçilik işlerinin kuruluşuna tanıklık etti. Başlıca kömür yatakları, Yukarı Silezya'nın orta kesiminde, Gliwice, Bytom, Bezdin ve Czeladz gibi bölgenin küçük tarihi kasabalarının etrafında bulunmaktaydı. Kömür madenciliği, bölgenin başlıca ekonomik faaliyeti haline geldi. Bu sanayinin büyümesi, sadece madencilik için değil, aynı zamanda bölgede oluşan üretim akışı için de ekipmanların ve ağır altyapıların kurulmasını gerektiriyordu. Üretilen veya çıkarılan malların diğer bölgelere nakledilmesi için, genellikle faaliyet alanlarının yakınlarında birçok demiryolu istasyonu inşa edilmişti. 19. yüzyılın ikinci yarısında Yuka-

rı Silezya'da kurulan demiryolu ağı, 1914 yılına dek büyümeyi sürdürdü. Bu ağın kapsama alanı oldukça genişti. Bugün demiryolu hatlarının çoğu kaldırılmış olsa da, ağ önemini halen korumaktadır. Yukarı Silezya'daki kentleşme 19. yüzyılda bölgede yaşanan endüstriyel kalkınmayla bağlantılı olduğu halde, maden alanlarının etrafındaki kentsel unsurların kurulmasını kolaylaştıran faktör demiryolunun gelişimiydi. Kentsel genişleme, büyük ölçüde bu yeşermekte olan ekonomiye yatırım yapan özel oyuncular (özellikle Prusyalılar) sayesinde başarıldı. Kentleşme, idari binaların inşa edilmesiyle, bunun yanında bu üretim alanlarının etrafında kamu hizmetlerinin (okullar, hastaneler, tiyatrolar ve mağazalar) kurulmasıyla tamamlanmıştı. Kentleşme perspektifinden bakıldığında, bu şehirler demiryolunun çevresinde, özellikle de tren istasyonları ve sanayi alanlarının yakınlarında inşa edilmişti.

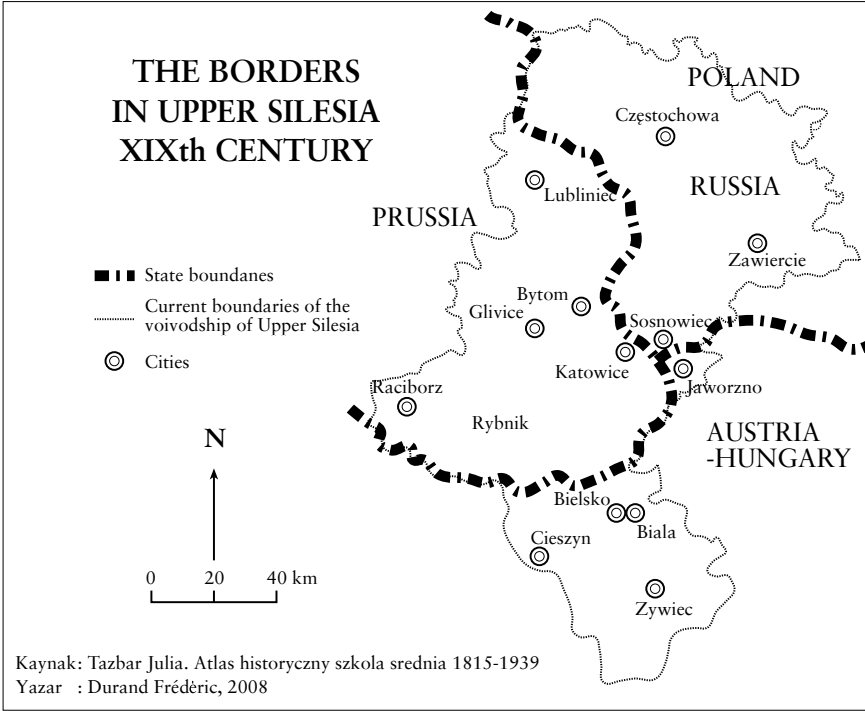
19. yüzyıl, Yukarı Silezya'nın manzarasındaki değişimin damga vurduğu bir yüzyıl olmuştu. Halkın başlıca uğraşının ticaret ve zanaatın yanı sıra madencilik (bakır, kurşun, gümüş ve kömür gibi) olduğu bu nispeten kırsal alan, birkaç on yıl içinde kent hayatının göz kamaştırıcı çıkışı yaptığı bir yer haline almıştı. Gerçekten de sanayileşme bölge yaşayanlarının yaşam koşullarını ve mekânsal uygulamalarını baştan aşağı değiştirmişti. Bu süreç, yeraltında yaşanacak bir yer (madenler) ve bir dikeylik hissi (bacalar) sağlamıştı. Yukarı Silezya, statüsünü çevresel bir sınır bölgesinden, ekonomik dinamizmin stratejik olarak konumlanmış bir alanı olarak değiştirmişti.

Hızlı sanayileşmenin sonuçlarından biri de, bölgenin yoğun bir insan akınına uğraması oldu. Bölge, sanayi için insan gücüne ihtiyaç duyuyordu. Genellikle Polonyalı ve Alman kökenli geniş aileler, Avrupa'nın bu bölümüne yerleştiler. Bu göç dalgası, maden alanlarının yakınlarında bulunan ve işçilerin yaşadığı kentlerin inşasına da katkıda bulundu. Böylelikle bu kentleşme ve sanayileşme hareketi, yeni bir sosyal meslek grubunun, yani işçilerin oluşumuyla sonuçlandı. İşçiler, Yukarı Silezya'nın en geniş toplumsal sınıfı haline aldı. Silezya'nın 14. yüzyılda Polonya Krallığı'ndan ayrılmasıyla sınırların pek çok kez değişmesinin ve toprak mülkiyetinin el değiştirmesinin eşlik ettiği birçok dönüşüm geçiren bu yeni kentleşmiş ve sanayileşmiş kültür, aslen Polonya kökenli olan Silezya kültürüyle bütünleşti.

Sınırların Yakınlarındaki Kentlerin Gelişimi

Yukarı Silezya'daki kentsel gelişimin başlangıcı, Polonya Krallığı'nın parçalanmasının (1772-1795) ve Büyük Varşova Dukalığı'nın üç Avrupa İmparatorluğu tarafından bölünmesinin (1815) hemen sonrasına denk gelmişti. Yu-

karı Silezya'daki kentleşmenin ilk aşamalarında yabancı güçler önemli bir rol oynadı. Bu güçler, Silezya topraklarının kendi hedefleri doğrultusunda gelişmesini yönlendirdiler. Silezya bölgesinin üç bölünmesine rağmen, gelişmekte olan bu sanayi alanının tam kalbindeki emperyal sınırların varlığı, kentsel gelişmeye ayak bağı olmaktaydı. Hatta sınırların iki yanında da benzer kent ve sanayi birimleri kurulmaktaydı. Ancak kentleşme modelleri, tam olarak aynı sayılmazdı. Kentlerin algılanma ve inşa edilme biçimlerinde farklar ortaya çıkmıştı. Kent planlaması mantığı da, her Avrupa gücünün hedefleri doğrultusunda değişiklik göstermekteydi.



ŞEKİL 5.1: 19. yüzyılda Silezya bölgesi haritası.

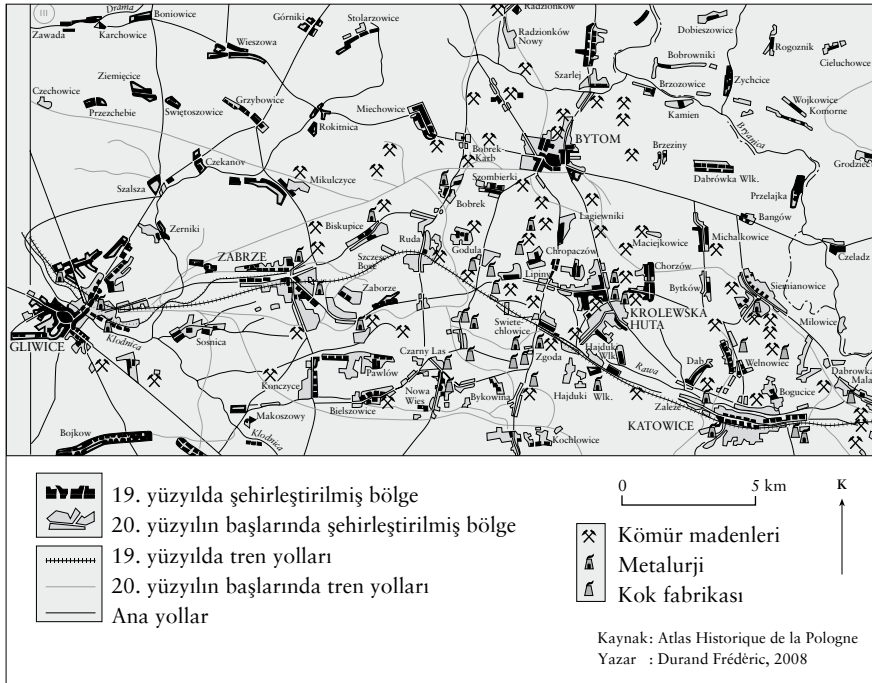
Prusya Silezya'sında, Silezya bölgesini Prusya metropolüne dahil etme arzusu, Silezya'nın Prusya tarafından tamamen işgal edilmesine yol açtı. Amaç, dayanıklı bir Alman toplumu oluşturmak için, tüm sanayi alanlarının etrafında Berlin metropolünden izole edilmemiş bir bölge kurmaktır. Madenler ve endüstriler büyük endüstriyel Prusyalı kapitalistlerin elindeyken, çalışan nüfusun büyük kısmı Polonyalılardan oluşuyordu. Bu dönemde, bölgeye yö-

nelik hatırı sayılır bir planlama yapılmakta ve bölge özenle, titizlikle ve metodik bir şekilde tasarlanıyordu. Su boruları, enerji santralleri ve kompleks bir dağıtım ağı kurulmuştu; kırsal alanlarda yaşayan işçilerse, merkeze naklediliyordu. Katowice ve Königshütte'nin yüksek kent binaları, mağazalar, meydanlar ve kamu binalarına sahip şık şehir merkezleri vardı. Yukarı Silezya'nın bu bölümünde, alanın kentleşmesi süreci özel bir dikkatle yaşanıyordu. Gliwice, Bytom ve Katowice arasında kentsel bir üçgen yaratılmıştı. Diğer iki büyük sanayi kentiyse (Zabrze ve Huta Królewska) bu üçgenin merkezinde yer alıyordu. Aslında bu kentler, madenlerin büyük bölümünün bulunduğu yerlerdi. Üçgeni oluşturan üç kent, bölgenin sanayi üretiminin çerçevesi görevi görmekteydi. Ancak kentsel gelişime tanık olan kentler, sadece bunlardan ibaret değildi. Gerçekten de, Silezya bölgesi kentleşme sürecine derinlemesine dalmıştı ve iletişim ağlarının yoğunluğu gittikçe artıyordu. Çevresel kentsel alanlar katlanarak çoğalıyor ve dolayısıyla yerel kent merkezlerine bağlanıyordu.

Rus tarafında, alanın işgali Prusya'da olduğu gibi gelişmemişti. Ana fikir, metodik yollarla bir kent kurmak değil, toprağı kullanmak ve mineral kaynaklarından faydalanmaktı. Temel amaç ekonomik olduğu için, altyapı da yeraltındaki doğal kaynaklardan faydalanmak üzere kurulmuştu. Kent, gerçek bir organizasyon olmaksızın oluşturulmuştu. Köyler büyüyerek gerçek kentler oluşturmuyordu fakat uyumdan eser yoktu. Ayrıca Rus hükümeti, kentlerin statüsünü tanımamaktaydı. Silezya'nın Prusyalı ve Avusturyalı nüfuslarının aksine, 20. yüzyılın başlarında bu sanayi alanında yaşayan 100.000 kişinin suyu, elektriğı veya asfalt yolları yoktu. Sonuçta ortaya çıkan kent alanı, Rus yetkililerin umurunda değildi. Rus devleti, sadece hammaddelerin çıkarılmasıyla ilgileniyordu.

Avusturya tarafıysa, Rusya ve Prusya taraflarının yaşadığı kentsel gelişimi yaşamamıştı. Avusturya Silezya'sı, önemli bir sanayileşme sürecine girmeden, en son gelişen alan oldu. Bu bölgenin yaşayanları, kendi miraslarını ve Polonya geleneklerini korurken, bir yandan da Avusturya kültürünü benimsediler. Üstelik, komşularının aksine, yerel otoritelere ciddi bir özerklik tanınmıştı. Avusturya İmparatorluğu'nun denetiminde kaldıkları halde, merkezle kurdukları ilişki ağır değil, daha çok uzlaşma çerçevesinde yürütülen bir ilişkiydi. Yerel otoriteler, merkezin bölgesel yönetim konusundaki destek ve mantığından faydalanıyordu.

19. yüzyılın sonunda, bölgenin genel görünümü birbirlerine temel iletişim ağlarıyla (özellikle karayolu ve demiryolu) bağlı olan, dağınık sanayi ve kent adalarından oluşan adaların varlığını gösterir. Bu kentsel ve endüstriyel



ŞEKİL 5-2: 19. yüzyılda ve 20. yüzyılın başlarında Silezya bölgesindeki kentsel gelişimin haritası.

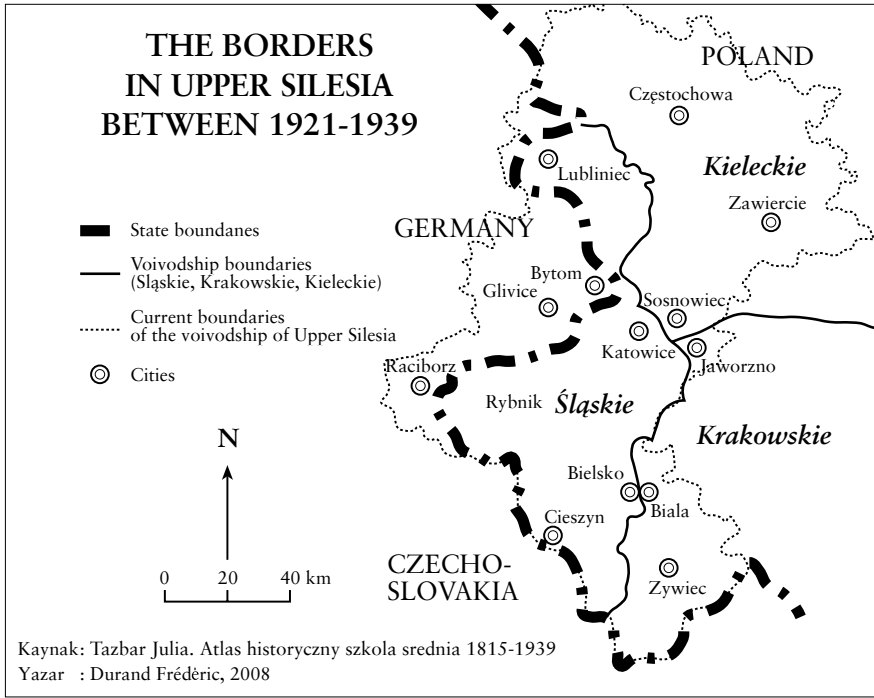
alanlar, genellikle Yukarı Silezya'nın Prusya bölümünde yer alıyordu. 20. yüzyılın sonunda, bu adalar giderek bir araya gelen bir kentler topluluğu oluşturdu. Başlıca kent alanları, Gliwice, Bytom, Zabrze, Katowice (Mysłowice, Chorzów/Królewska Huta, Siemianowice Śląskie kentleriyle birlikte) ve Zagłębie Dąbrowski sanayi alanı (Sosnowiec, Będzin, Czeladź, Dąbrowa Górnicza kentlerinden oluşmaktaydı) etrafında ortaya çıktı. Birinci Dünya Savaşı arifesinde, imparatorluk sınırlarının her iki tarafında, karakterleri itibariyle benzeşmeler de, yapı ve mekânsal teşkilatlanma bakımından ayrılan kent alanları belirdi. Bu kentler, bölgede kendi kent modellerini dayatan yabancıların yürüttüğü teritoryal tahsisatın miraslarıydı.

Savaş Yıllarında Kentsel Gelişim, Polonya Silezya'sında Kentleşme

Yukarı Silezya'daki kentsel yayılım, Polonya devletinin 1918'de yeniden kurulmasından sonra da devam etti.¹ Savaş dönemi, imparatorluk sınırları-

1 1918 ve 1921 arasındaki dönem, Silezya tarihinin en karmaşık dönemidir. Birinci Dünya Savaşı'nın sonu, Polonya devletinin yeniden doğuşuna tanıklık etti, ancak batı sınırlarının kısıtlanması

nın yıkılmasına tanıklık ederken, Silezya bölgesinde yeni sınırlar belirlenmişti. Yukarı Silezya ve sanayi alanı, Almanlarla Polonyalılar arasında paylaşıldı. Gliwice, Zabrze ve Bytom Almanya'ya bağlı kalırken, Katowice, Chorzów, Mysłowice Polonya'nın oldu. Yukarı Silezya'daki 1920 referandumuna katılarak 1922'de Polonyalı olan diğer Prusya ve Avusturya kentlerinin tümü, Katowice Voyvodalığı içinde toplandı. Bu idari sınırlar, Prusya ve Rusya egemenliğinde olan kentlerin farklı karakterlerini ifade etmeyi sürdürüyordu.



ŞEKİL 5.3: 1920-1939 yılları arasında Silezya bölgesinin haritası.

Savaş yıllarında yaşanan ekonomik kriz, İngiliz kömürüyle süren rekabet ve Almanya'yla yaşanan gümrük sorunları, Yukarı Silezya'da madencilik gelişimini engellemekteydi. Ancak bu bölgenin 19. yüzyılda ve 20. yüzyıl

büyük bir sorun oluşturmaktaydı. Bu sorunu nasıl çözeceklerini bilemeyen Müttefikler, Yukarı Silezya'da bir halk oylaması yaparak, yerli halkın kendi milliyetini seçmesine izin vermekte karar kıldı. Halk oylaması Almanya lehine sonuçlandı (707.605 oya karşı 489.359), fakat sonuçlar her iki tarafı da tatmin etmemişti. Sorun Birleşmiş Milletler'e nakledildi ve Birleşmiş Milletler iki devlet arasındaki sınırların kaldırılmasından yana karar verdi.

TABLO 5.1
1830-1938 Yılları Arasında Yukarı Silezya Kentlerinin Demografik Gelişim Tablosu
(x 1000)

Şehir adları	Farklı adlar	1830	1860	1880	1890	1900	1905	1910	1921	1933	1938
Bytom	Beuthen	2.82	10.9	22.8	30.8	51.4	61	67.8	62.6	100.6	101.1
Chorzów	Königshütte, Królewska Huta	1.46	14	27.4	36.5	57.9	66.1	72.6	74.8	80.7	115.1
Gliwice	Gleiwitz	4.91	10.5		38.9	52.4	61.3	67	81.6	111.1	117.2
Katowice	Kattowitz	0.68	4.8		22.8	31.7	35.7	43.2	104.9	127	133
Mysłowice	Myslowitz	1.28	5.2			13.5	15.8	17.6	18	22.9	23
Piekary Śląskie	Piekar	0.85	3.5			8.1	8.4	9.3			19.1
Ruda Śląska	Ruda, Nowy Bytom	0.65	3.2			14.8	16.8	14.4			16.7
Siemianowice Śląskie	Siemianowitz, Huta Laura	1.46	6.2			14.1	15.3	17.5			37.8
Świętochłowice	Schwientochlowitz	0.59	3.3			13.1	14.6	16.3			26.7
Tychy		1.2	2.7			4.9	5	6.7			8.2
Zabrze	Zaborze, Hindenburg	1.19	3.3			26	55.6	63.4	72.9	130.4	126.4
Bezdin	Bendin, Bendzin	3	4.1	6.1	24.5	30	36.1	45.7	28.3	47.6	47.8
Czeladź	Geljadz, Chelyadz, Tscheliads	1				1.2			21	21.1	
Da, browa Górnica	Dombrowa, Dombrau					3			21.2	37	36
Sosnowiec	Sosnowice, Sosnowitz, Sosnovets	0.5	2	9.3	36.2	61	80.7	98.7	86.5	121	130

Kaynak: GUS, Silezya kasabaları.

TABLO 5.2
1945-2000 Yılları Arasında Yukarı Silezya Kentlerinin Demografik Gelişim Tablosu
 (x 1000)

Şehir adları	1945	1950	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000
Bytom	93.2	174	182.6	190.9	187.5	234.4	234.3	238.9	230	227.6	201.9
Chorzów	110.7	129	146.6	154	155	154.4	150.1	142	131.9	125.8	120.5
Gliwice	96	133	150.2	163.9	172	197.2	197.5	209.7	212.5	214	209.4
Katowice	129.3	225	270.3	286.8	305	343.7	355.1	363.3	366.1	354.2	340.4
Mysłowice	23.8	35.7	40.2	43.6	44.7	46.7	79.8	83.7	92	80	79
Piekary Śląskie	21.5	22.9	32.3	35.6	36.3	62.1	64.3	68.7	68.3	67.2	65.3
Ruda Śląska	83	110	131.7	141.8	142.4	149.6	159.1	166	169	166.3	154.2
Siemianowice Śląskie	32.7	53	62.4	66.4	67.3	72.1	77.1	82.1	80.4	78.1	76.5
Świętochłowice	25.7	56.7	57.4	58.4	57.6	58.4	58.7	60.7	58.8	59.6	58.7
Tychy	12	13	49.9	64.4	71.3	135.6	166.6	184	129.8	133.9	130.8
Zabrze	104.2	172	190	197.5	197	203.7	196	198.4	202.8	201.6	197.9
Bezdin	27.8	34.4	39.5	41.8	42.8	59.4	75	77.3	76.9	63.1	59.8
Czeladź	16.6	19.5	30.2	31.3	31.8	34.3	35.4	37.6	37.6	36.6	35.6
Dąbrowa Górnicza	38.9	32	55.5	60.5	61.6	71	141.4	138	134.9	130.9	130.3
Sosnowiec	92.2	96	131.7	140.7	145	195.7	246.1	256.5	259.3	249	241.1

Kaynak: GUS, Silezya kasabaları.

başlarında yaşadığı sanayileşme süreci, Polonya'nın yenilenmesinde rol oynayan ciddi bir değerdi. Kentleşme ve sanayileşme, nüfusun yapısını radikal bir değişime uğratmıştı. 1930'ların başında, Silezyalıların % 22.5'i, yaşamlarını tarımdan kazanıyor, % 51'iye sanayi veya madenlerde çalışıyordu (325.000 işçi) (Klarner, 1934). Silezya bölgesi, ülkenin oldukça stratejik ve önemli bir merkezi haline gelmişti. Kömür yatakları, bir enerji kaynağı olarak (o dönemde tükenmeyeceği sanılıyordu), Polonya'da ekonomik kalkınma açısından çok uygun fırsatlar sunmaktaydı. Polonya'nın siyasi demokrasiyi kurarken yaşadığı güçlüklerle, ülkenin kurumsal yapılarının zayıflığına ve ekonomik ve toplumsal gerginliğe rağmen, bu bölgedeki kentlerin yıldızı parlamıştı. Bu ekonomik başarılar, gün geçtikçe daha da çok insan çekerek, sonuçta sanayi alanındaki nüfusun bu dönem boyunca ciddi ölçüde artmasına sebep oldu. Alman yasama bölgesinde kalan kent, hem endüstriyel hem de demografik bakımdan özgürleşmeyi sürdürdü. Yirmi yıl içinde Gliwice, Zabrze ve Bytom kentlerinin nüfusları neredeyse ikiye katlanmıştı.

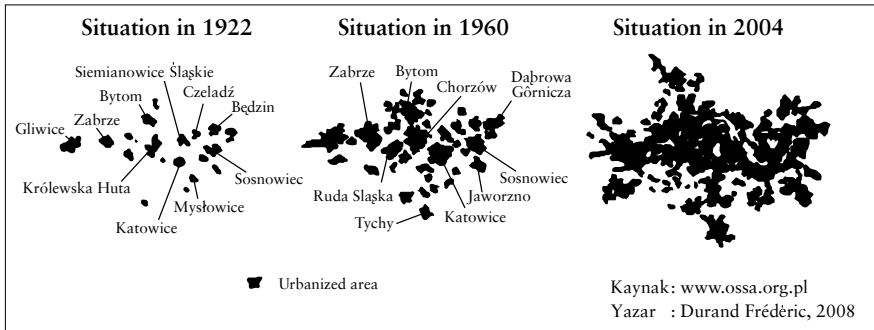
Komünist Vizyonun Katkısı veya Bölgeleri Bir Araya Getirme Fikri

Polonya devleti, savaş sonrası dönemde bir rehabilitasyondan geçti. Moskova'nın liderliğinde ilerleyen komünistler, ülkenin dizginlerini eline almıştı. Artık Polonya kendi yolunu "seçtiğine" göre, ülkenin yeniden yapılandırılması süreci başlayabilirdi. İkinci Dünya Savaşı'nın son bulmasıyla birlikte, Yukarı Silezya'daki tüm sınırlar silindi ve kentlerle sanayileşmiş alanlar, ilk kez tek bir idari bölge altında toplandı: Yukarı Silezya Voyvodalığı. Polonyalı yetkililer, sadece daha verimli bir yönetim sağlamak için değil, aynı zamanda ticareti yoluna koymak ve önemli bir ekonomik merkez modeli oluşturmak amacıyla, tek bir kent kimliği yaratmak istiyorlardı. Komünist rejimde, bölge kentleri yepyeni bir ekonomik ve mekânsal gelişme devinimi yaşayacaklardı.

Bu dönemde, kent fenomeni yeni bir yönelim kazandı. Kentsel gelişme, hem mekânsal olarak hem de üretim bakımından büyümeyi sürdüren sanayiler sayesinde, çevre alanlara da yayıldı. Bu durum, mevcut faaliyet alanlarından başlayarak genişleyen sanayi alanlarının sayısında bir artış yarattı. Sanayi üretiminde yaşanan patlamaya, nüfusun gitgide artması eşlik ediyordu. Bunun bir sebebi doğum oranındaki yükseklik, diğer bir sebebi de siyasi bağlamdı. Polonya'nın savaş sonrasındaki bölgesel dönüşümü, eski doğu bölgelerindeki halkları, özellikle endüstriyel gelişimin işgücü gerektirdiği Yukarı Silezya'daki

*Kurtarılmış Bölgelere*² göçmeye zorlamıştı. Oluşturulan konut alanlar, mekânın barınma sebebiyle tüketimine yol açtı. Komünizmin ilk yıllarında, kentlerde başta *Osiedle*³ tipi binalar olmak üzere, yeni konutların inşasına başlandı. Bu konutların yapılmasına rağmen, kıtlık sorunu çözülmemişti. 1960'larda, komünist liderler bu ihtiyacı karşılamak için apartman dairelerinden oluşan geniş bloklar inşa etmekte karar kıldılar. Ancak bunu yaparken, “daha az yatırım, daha çok konut” prensibinden vazgeçmemişlerdi. Polonya vatandaşlarının çoğunluğu, bugün bu kalitesiz bloklarda yaşamayı sürdürmektedirler.

Bu dönemin kentsel gelişim planları, bölgedeki ağır sanayiye geliştirdi. Bu politikalar, Yukarı Silezya'yı endüstriyel kalkınmanın kalesi haline getirmişti. Bu dönem boyunca, bölgedeki kentler ve sanayi alanları, birleşerek ve giderek sürekli hale gelen kentleşmiş bir alan oluşturarak, mekânsal genişlemelerini sürdürdüler. Bu sanayi ve kent merkezinden, Yukarı Silezya, GOP (Górnośląski Okręg Przemysłowy) endüstri bölgesi doğdu. Bu birleşik kentleşme, Yukarı Silezya'daki komünist liderlerin yaptığı bölgesel planlamanın bir sonucuydu. Gerçekten de, devlet bu alanı merkezi bir yönetim tasarımına göre çerçevlendirmiş ve şekillendirmişti. İdarenin yeniden biçimlendirilmesi, ulusal sınırlarda yapılan değişiklikler ve komünist sistemin uygulanmaya başlaması, ülkeyi homojenleştirme ve nüfusu siyasi liderlerin etrafında birleştirme arzusuyla sonuçlandı. Güçlü bir sanayi merkezi yaratmaktaki amacı, tüm Silezya nüfuslarını merkezi devlet projesine entegre etmektir. Kentleşme ve göçler, eski sınırların ötelinde bulunan kültürel farkları bir kalemde silecek ve yerel nüfusu karıştıracaktı. Aynı şekilde, madencilik ve metalürji de yerel



ŞEKİL 5.4: 20. yüzyılın başlarında Silezya bölgesindeki kentsel gelişimin haritası.

- 2 Kurtarılmış Bölgeler tabiri, savaş sonrasında, 1945'ten önce Alman toprağı olan Polonya bölgelerini (özellikle Prusya Silezya'sı Mazowieckie'nin bir bölümü olan Pomerania bölgesi) ifade eder.
- 3 Osiedle: dört katlı küçük bloklar.

halkın büyük bir kısmını tek bir çalışma sınıfında toplayacaktı. Amaç, geçmişteki farklılıkları ve anlaşmazlıkları unutarak, yeni bir bölgede yeni bir toplum yaratmaktı.

KOMÜNİZM SONRASI GEÇİŞ: YUKARI SİLEZYA'DA YENİ BİR KENTSEL GELİŞİM YÖNÜ

1989'da Polonya'da yaşanan rejim değişikliği, bölgeyi ulusal ve yerel seviyelerin idaresi ve yönetimi bakımından radikal bir değişime uğrattı. Merkezi planlama sistemi, yeni siyasi liderler tarafından yürürlükten kaldırılmıştı. Yeni idari teşkilat, devlette yaşanan ademi merkezileşme süreci bağlamında, aşama aşama inşa ediliyordu. Mekânsal açıdan bakıldığında, alanda önemli değişiklikler yapılmış, bu değişiklikler Yukarı Silezya'da yeni bir kentsel gelişim aşaması başlatmıştı.

Kentsel Yenilenmenin Temelindeki Siyasi ve Ekonomik Değişimler

Yuvarlak Masa Sözleşmesinin (1989) ardından, bölgesel idare yeniden yapılandırıldı ve kurumsal sistemin organizasyonunun ve çalışmalarının yanı sıra, Polonya'daki siyasi oyuncuların birbirleriyle etkileşim kurma biçimini de değişikliğe uğrattı. 1989'da, Polonyalı otoriteler, ülkelerindeki idari bölümlerin yeniden tanımlanmasını tercih ettiler. Bölgesel ve yerel seviyelere daha fazla siyasi güç aktarıldı. Sonuç olarak, yeni idari bölüm, komünizm sonrası politikanın ve ademi merkezileşme sürecinin mekânsal çerçevesini oluşturmuş oldu. Avrupa Birliği üyeliği bağlamında, Polonya özellikle de Avrupa Birliği tarafından kabul edilebilir bulunan ademi merkezileşme ölçüsü konusunda, AB gereksinimlerine uymayı seçti (Lepesant, 2002) ve bu seçim, yerel otoritelerin özerk bir şekilde yönetilmeye başlamasıyla sonuçlandı.

Polonya'daki rejim değişikliği, kurumların güçlerini yeniden tanımlıyordu. Ademi merkezileşme hareketi, merkezi işleyişe bir son vermiş, yerel ve bölgesel seviyelere bölgesel planlama inisiyatifi tanımıştı. Voyvodalıktaki Mareşallik görevi, yerel seviyede yapılan işlerin lideri haline gelmişti. Farklı belediyelerin kalkınma planlarını standartlaştırmak için, bölgesel bir kalkınma politikası uygulanıyordu. Temel amaç, "ülkenin uzun süreli gelişimini, toplumsal ve bölgesel uyumunu ve Avrupa Birliği'ne entegrasyonunu desteklemek için, bölgelerin rekabet gücünü arttıracak koşulları oluşturarak, marjinalleşme trendine karşı mücadele etmektir."⁴ Gerçekten de, bölgesel kalkınma politika-

4 Polonya resmi belgelerine göre: "Stratégie nationale polonaise de développement régional", 1999.

sı ve bölgeselleşme eğilimi, Polonya'nın Avrupa Birliği'ne katılımıyla yakından bağlantılıydı. Avrupa Komisyonu, Voyvodalıkları ilgili NUTS II bölgeleri olarak tanıdı.⁵ Bölgesel kalkınma ve bölgesel sözleşmeler için geliştirilen ulusal stratejiler, Avrupa Birliği üyeliğiyle, PHARE programlarının ve Yapısal Fonların sağlayacağı finansman beklentilerine göre yönlendirilmişti.⁶

Siyasi sistemin değiştirilme biçimi de ekonomik faaliyetlerin organize ediliş şeklini radikal ölçüde değiştirdi. Ekonomi üzerindeki devlet tekelinin son bulması, özelleşme dalgalarına ve özel işletmelerin (özellikle KOBİ'lerin) kurulmasına ön ayak oldu. Aynı zamanda, sınırların ve Polonya ekonomisinin dünya pazarına açılmasıyla birlikte, ticari uygulamalar da değişti. Bu açılım, Polonya ve Silezya ekonomik sektörünü yol açtığı ani değişikliklerle şoka uğrattı. Bundan önce, sanayi faaliyetleri devlet tarafından düzenleniyor, ihtiyaçlar ve üretim seviyeleri devlet tarafından belirleniyordu. Ancak ekonomik liberalleşmeyle birlikte, ticari faaliyetleri devlet değil, pazar düzenlemeye başladı. Bu işletmeler, 1990'ların başında üretim araçlarının pazar gereksinimlerine uygun olmayışı yüzünden bir kriz geçirdiler. Madencilik ve çelik şirketlerinin kârlılık oranı düşmüştü ve sonuç olarak artık rekabet gücünü yitiren Silezya ağır sanayileri de dahil olmak üzere, krizdeki sektörleri yeniden düzenlemek gerekiyordu. Bu siyasi ve ekonomik değişiklikler, Silezya bölgesini büyük ölçüde etkiledi.

Mekânın Yeniden Yapılanması

1991 ve 1999'daki kurumsal reformların ardından, kent projeleri sayı itibarıyla arttı ve yolların yenilenmesi, konutların rehabilitasyonu ve inşası ve kentlerin yeniden yapılandırılması gibi çalışmaları içermeye başladı. Yukarı Silezya'da Katowice merkezinde yaşanan dönüşüm, bu yenilenmenin en güzel örneğidir. Yeni otoyollar inşa edildi ve kent merkezi yakınlarında bugün çeşitli iletişim hatlarını birbirine bağlayan bir kavşak yapıldı. Kentin tam kalbine, Katowice kent merkezindeki yayaların kente ulaşmasını sağlayan bir tramvay istasyonu kuruldu. Bu kavşağın yanı sıra, büyük işletmelerin ve ban-

5 Bölgesel İstatistik Birimler nomenklatürü (NUTS), Eurostat tarafından AB Avrupalıları için bölgesel istatistiklerin oluşturulmasına yönelik tekbiçimli ve tutarlı bir bölgesel birim çerçevesi oluşturmak amacıyla kurulmuştu. Yirmi yıldan fazlasına ait istatistik veri bulunmaktadır. NUTS düzenlemesi, NUTS bölgelerinin ortalama genişliğine ilişkin asgari ve azami eşikleri belirler. NUTS II seviyesi, bölgelerin iki yıl içinde 800.000 ila 3.000.000 Euro almasını sağlar (Kaynak: <http://ec.europa.eu>).

6 Avrupa Parlamentosu çalışma belgesi: "Structures régionales dans les PECO et Fonds structurels", 2002.

kaların yüksek binalarda bulunan merkez ofislerini kurdukları bir Merkezi İş Bölgesi oluşturuldu. Bu mekân, o günlerde Chorzów kentiyle bir bağlantı oluşturan ticari bir alana bağlanıyordu.

Diğer bir örnekte, projenin merkezi alanın yeniden yapımını Kiepara adlı modern bir meydanın kurulmasıyla tasavvur edildiği Sosnowiec kenti-⁷ Bu meydan, hem yerel ulaşım için öncü bir yer (otobüs, tramvay, tren istasyonu) hem de yeni yaya alanında küçük mağazaların açılacağı bir kentsel ticaret alanı olarak yeniden yapılandırılmıştı. Bu mekân da Sosnowiec kentindeki yenilenmenin vitrini olarak öne çıkıyordu.

Bu iki örnek, kentlerin nasıl modernleştirildiğini ve farklı bireysel ve toplu ulaşım sistemleriyle halkın daha kolay ulaşabileceği yerler haline nasıl getirildiğini göstermektedir. Bu kentler, aynı zamanda “zamanla daha uyumlu” yeni bir imaj, yani eskiden Silezya bölgesini karakterize eden gri kömür madeni manzarasından sıyrılmaya çalışan bir tablo sunmak amacıyla yenilenmişti. Bu projeler, Avrupa Yapısal Fonları tarafından desteklenerek, yatırım politikalarının oluşturulmasıyla gerçekleştirildi ve bu çabalar, kentlerin gerekli düzenlemeleri yapmak için gereken bütçeyi arttırmalarını sağladı. Son olarak, bu alanlara yerel kurumların göz kulak olduğunu gözlemliyoruz. Bu açıdan bakıldığında, kentler yenilenen yerler haline geldikçe, belediyelerin komünizm sonrası geçiş döneminin en önemli oyuncularını ortaya çıkarttığı görülmektedir.

Silezya kentleri, bunun yanı sıra yerel sanayilerin rekabet güçsüzlüğünün altından kalkmak için yeniden yapılanma planları uyguladılar. Kentlerin dışında yeni ekonomik bölgeler oluşturuldu: Modern sanayi alanları (eksik bir şekilde donatılmışlardı), teknoloji parkları (Tychy, Gliwice) ve ticari ve endüstriyel bölgeler. Aynı zamanda, yeni işletmelerin kurulmasını kolaylaştırmak için, ulaşım altyapıları yenilendi ve birleşik kentler arasında ulaşım sağlayan iki otoban (A1 ve A4) ve ekspres otoban (DTS ve S1) dahil olmak üzere, bazı yeni iletişim hatları oluşturuldu.⁸ Silezya kentleri, yirmi yıl içinde her açıdan dönüştürülmüştü: kentsel alan genişlemişti (kentleşme kampanyası sırasında küçük kentler ortadan kalkmıştı), bölge yeniden yapılandırılmıştı (konut, ekonomik faaliyetler) ve çevre bölgelerdeki kentlerle kurulan iletişim, ulaşımın gelişmesiyle birlikte artmıştı.

7 Jan Kiepara, 1902’de Sosnowiec’te doğup, savaş yılları arasında en büyük tenorlardan biri haline gelen Polonyalı opera sanatçısının adını taşımaktadır.

8 A4 ve S1 otobanı, A4’teki Gliwice bölgesi haricinde tamamlanmıştır. A1 halen inşaat halindedir. DTS 27 Mayıs 2008’de hizmete sokulmuştur ancak yol henüz tamamlanmamıştır. Gliwice’deki bir dernek, çevresel iddialara dayanarak, otobanın kent merkezinden geçişini protesto etmektedir.

Silezya Bölgesinin Metropolleşmesi

Son zamanlarda gerçekleşen tüm değişiklikler, Yukarı Silezya'da bir metropolleşme sürecinin uygulandığını ortaya koymaktadır. Bu süreç, merkez ve çevre alanları (kentsel genişleme) dönüştüren ve bölgesel uygulamaları değiştiren (kentsel yerleşim uygulamaları ve banliyölerde ticari ve endüstriyel faaliyetlerin kurulması) yeni bir kentsel bölgenin oluşturulmasına yol açmıştır. Silezya metropolü, Sławków, Mikołów veya Tarnowskie Góry gibi yakın kent ve kasabaları, kendi metropol alanına çekmektedir. Bu kentler, metropolün ikinci çemberini oluşturarak, daha şimdiden metropol dinamiklerine entegre olmuş bulunmaktadır.

Silezya alanının metropolleşme süreci, ekonomi ve yerleşim alanlarının yeniden organize edilmesinin yanı sıra, eğlence mekânlarının da yeniden oluşturulmasına yol açmıştır. Sovyet bölümleşmesinin bariyerlerini gün geçtikçe üzerinden atan bölgede yeşeren yeni ekonomik fırsatlar (sınırların açılması ve serbest rekabet), faaliyetler açısından yeni dinamikler oluşturmuş ve Silezya'da yeni kutuplar doğurmuştu. Silezya ekonomisinin en önemli sektörleri, son on yıl içinde genişleme kaydetti. Daha önce bölgede öne çıkan tek sektör kömür sektörüydü. Bugünse yaşanan gelişmelerle birlikte, bölgenin manzarasında çok çeşitli ekonomik faaliyetler yer alıyor. 1990'ların başında, özel mülkiyet ve işletme serbestliğinin geri dönüşü, üretim yöntemlerinin eskimesine ve sektörlerin düşük kârlılığına bağlı olarak birçok madenin kapanmasıyla birlikte, bölgesel oyuncuların yeni faaliyet tiplerine yatırım yapmasına yol açtı. Sonuç olarak, Yukarı Silezya'daki ekonomik yapı değişti. Sanayi sektörü, artık bölgenin başlıca ekonomik faaliyeti değildi. Günümüzde, pazar ve pazar dışı hizmetlerin payı, % 61 oranındadır. Ancak Yukarı Silezya halen Polonya'nın en sanayileşmiş bölgelerinden bir tanesidir. Hatta Gayri Safi Milli Hasıla'nın % 13.7'si bu bölgede üretilmektedir ve Voyvodalık, Polonya'nın GSMH'sine katkıda bulunan en büyük ikinci faktördür.⁹ Bölgedeki başlıca sektörler halen madencilikle ilgili olmakla birlikte, üçüncül faaliyetlerin ve yeni sanayi faaliyetlerinin (örneğin otomotiv, gıda, tekstil, yapı malzemeleri, kimyasal sektörlerindeki faaliyetler) ortaya çıkmasının sağladığı katkıda büyük bir önem taşımaktadır. Bu faaliyetler, birleşik kentin kalbinde gün geçtikçe daha fazla ağırlık kazanmakta ve 19. ve 20. yüzyılların eski merkezi mekânlarının yerini almaktadır.

Silezya'nın sanayi havuzunda, yeni merkezler ortaya çıkmaktadır. Katowice MİB'si (Merkezi İş Bölgesi) ve Chorzowska Caddesi, bankaların, şir-

9 Yukarı Silezya Voyvodalığı'ndan alınan istatistikî veriler.

ketlerin ve diğer mali firmaların (PKO, ING Bank) tıpkı ABD'deki gibi büyük binalarda bulunan merkez ofislerine ev sahipliği etmektedir. (Business Center 2000, City Bank Handlowy, Chorzowska 50). Özel Ekonomik Bölgeler ve sanayi ve teknoloji parkları, ekonomide önemli birer rol oynamaktadır. Bölgenin en büyük şirketleri, bu sanayi alanlarında bulunmaktadır. Genel olarak, otomotiv (Opel, Fiat,¹⁰ Berger, Brembo, Ergom, TRW, Meca lux), yapı (Altur, Ekocem, Final) veya gıda (Duda) sektörlerinde veya kimya ve ilaç alanlarında faaliyet gösteren şirketler yer almaktadır. Bu ekonomik bölgelerin çoğu, sonradan yeniden biçimlendirilmiş olan eski terk edilmiş endüstri alanlarıdır. Katowice havalimanı, Gliwice limanı ve Sławków tren terminali gibi çok yönlü platformlar, altyapı görevi görerek, Yukarı Silezya'ya ticaret akışı çekmeye yardımcı olmaktadır. Ticari bölgeler de merkezi birleşik kentin en önemli yerlerindedir. Fransız modeli baz alınarak oluşturulan bu bölgeler, kentlerin dışında, ana yolların yakınında bulunmaktadırlar. Carrefour, Ikea, Tesco gibi büyük Avrupalı gruplar, Silezya yaşayanlarının ticari uygulamalarını değiştirmiştir. Son olarak Sosnowiec'deki Zagłębie Tiyatrosu, Silezya Tiyatrosu, Katowice'deki Spodek arena kompleksi ve Bytom Operası, birleşik kentin bölgenin dinamizmine katkıda bulunan en büyük kültürel mekânlarını temsil etmektedir.

Birleşik kentin yeni merkezleri, yeni bir kentsel mekân yapılanmasını beraberinde getirmiştir. Kentin geneline, kültürel ve ekonomik kutupların çeşitliliği hakim olmuştur. Gerçekten de birleşik kentteki kalkınma, çok kutuplu bir biçim almıştır. Birçok merkezin doğmasıyla birlikte, birleşik kentin rolü, tüm metropol alanlarında olduğu gibi, bütün ülkeye yayılmıştır. Netice itibarıyla, komünizm sonrası geçiş dönemi, bir pazar ekonomisine geçişin çok ötesinde olup, Silezya birleşik kentindeki kent teşkilatının dönüşümüyle sonuçlanmıştır. Yeni çevresel kutuplar (geleneksel merkezlerin yerini alan yeni merkezler oluşturan iş ve kaliteli faaliyet kutupları) ortaya çıkmış, merkezle çevre arasındaki ilişki sorgulanmaya başlamıştır. Bazı çevre alanları, Özel Ekonomik Bölgeler gibi dinamik faaliyet bölgelerinin kurulması sayesinde, bazı kent merkezlerinden daha çekici bir hale gelmiştir. Yeni kent biçimleri uygulanmaya başlamıştır. Yeni sanayi ve ticaret merkezleri, artık birleşik kentin dışında bulunmaktadır. Aynısı, bugün kentin dışında bulunan ve do-

10 Fiat Auto Polska, roket motorları için bir fabrika kanadı inşa etmek amacıyla yaklaşık 43 milyonluk bir yatırım yapmak istemektedir. Fabrika, Fiat Otomotiv Polonya'nın Katowice'deki Özel Ekonomik Bölge'de bulunan sanayi sitesine kurulacaktır. Fiat Avio, uçaklar, gemi inşaatı ve havacılık için motor üretiminde uzmanlaşacaktır. Ürünleri Ariane roketlerinde de kullanılacaktır.

kular arasında yer alan konutlar için de geçerlidir. Bu bölgelerde su, elektrik ve kanalizasyon altyapıları bulunmaktadır ve bölgelerin hepsi karayolu ağına bağlıdır. Bu parseller, binalar veya konutlardan oluşturulmuştur. Metropolleşme fenomeni, böylelikle birleşik kenti ekonomik ve mekânsal açıdan yeneden organize eden bir nitelik kazanarak, bu mekânda kaçınılmaz bir kentsel yayılmaya sebep olmuştur.

YUKARI SİLEZYA'DAKİ METROPOL YAPILANMASI

Yukarı Silezya birleşik kenti, bir metropol alanının merkezini oluşturur. Bu alan, çevre bölgelerin organizasyonunu yönetir ve etkiler; taşıdığı önemse, bir sanayi bölgesinin sınırlarının çok ötesindedir. Bu metropol alanının istihdam havuzunda 4 milyondan fazla kişi yaşamaktadır. Bu metropolleşme süreci, Silezya birleşik kentinin kentsel alanlarını bir araya getirme fikrini de beraberinde getirmiştir. Peki, mekânda uygulanan değişiklikler, oyuncuların kendilerini farklı bir şekilde organize etmelerine ve gayretlerini bir metropol oluşumunda daha fazla başarı kaydetmek üzere koordine etmelerine sebep olmuş mudur? Metropol yapılanmanın çevresindeki siyasi konular nelerdir? Bu bölgesel uyum hareketine karşı çeşitli direniş biçimleri mevcut mudur?

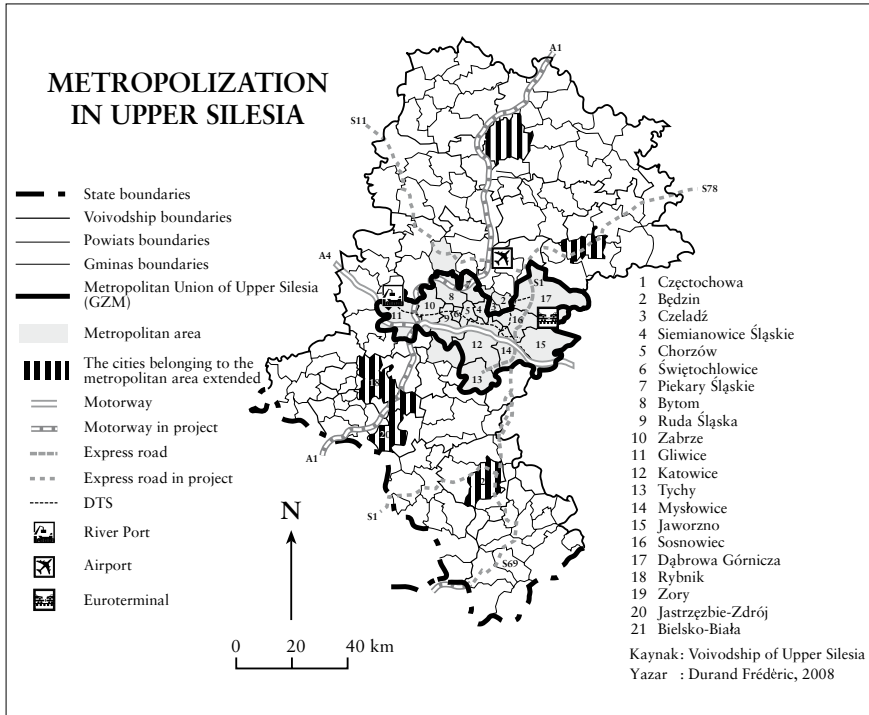
Metropol Yapılanmasını Geliştiren Oyuncular

Silezya kent alanının dinamiklerini anlamak için, kurumsal oyuncuların nasıl geliştiğini ve kent politikalarını nasıl uyguladıklarını açıklamaya çalışmalıyız. Birleşik kentin bir metropole dönüşmesi, *laissez-faire* politikalarının bir sonucu mu yoksa, devlet, voyvodalık ve/veya belediyelerin müdahalesinin doğurduğu bir sonuç mu? Metropolün ortaya çıkışı, birleşik kent içinde meydana gelen son değişikliklerin bir sonucu gibi görünmekle birlikte, bir metropol merkezi kurma projesi bir süredir potansiyel olarak beklemekteydi. Kırk yıldan uzun süre önce, komünist yetkililer böyle bir bölgenin oluşturulmasını öngörmüş, ancak başarılı olamamışlardı.

2006'nın sonundan beri, Yukarı Silezya'da bir metropol kurma planı başarı kazanmış gibi görünmektedir. Birleşik kentteki belediyelerin başkanları inisiyatif alıp, Yukarı Silezya Metropolitan Birliği'ni (Górnośląski Związek Metropolitalny) kurdular. Başlangıçta, Yukarı Silezya Metropolitan Birliği, on yedi belediyeden oluşuyordu.¹¹ Hukuki sebeplerle, belediyelerin tümü

11 Katowice, Sosnowiec, Gliwice, Bytom, Zabrze, Ruda, Śląska, Tychy, Dąbrowa Górnicza, Chorzów, Jaworzno, Mysłowice, Siemianowice Śląskie, Piekary Śląskie, Świętochłowice, Będzin, Czeladź, Knurów. Birleşik kentteki hiçbir büyük şehir listede eksik bırakılmamıştır.

Metropolitan Birliği'ne katılamamıştı. Sadece kent-powiat olarak ikili bir statü taşıyan belediyeler¹² birliğe girebilmiş, diğerleri ise (Będzin, Czeladź, Knurów) birlik dışında kalmıştı. Bu birliğin başlıca amaçları, birleşik kentin şehirleri için bölgesel ve ulusal planlara uygun birleşik bir kalkınma stratejisi geliştirmek, birleşik kentin organizasyonunu ve yönetimini iyileştirmek, bölgesel ekonomiyi güçlendirmek ve iş piyasasını canlandırmak, yenilikçi ekonomik programları desteklemek ve şehirlerin rekabet gücünü arttırmaktır.



ŞEKİL 5.5.: Yukarı Silezya'da metropolleşme haritası.

Bölgesel Uyum Arayışında

Metropolleşme fenomeni, bir metropol alanının kurulması konusunda daha fazla başarı sağlamak için, yeniden teşkilatlanmayı ve yerel oyuncular arasındaki mekanizmaları içerir. Bu yeniden teşkilatlanma sürecinin amacı, kentsel gelişimi eldeki yönetim ve izleme araçlarıyla mümkün olduğunca kontrol et-

¹² Powiat, voyvodalıkla (idari bölge) gmina (komün) arasındaki idari bölümdür. Bir kent-powiat'ı, belediyenin powiat'a dayalı yetkilere sahip olduğu tek ortak birimdir.

mek ve olabildiğince yüksek bir uyum oluşturmaktır. Silezya birleşik kentine bakıldığında, mekânı “metropolleştirmek” için, mekân içinde bölgesel bir uyum oluşturma ihtiyacı belirgin şekilde görülür. Metropolün inşası, yerel ve bölgesel oyunculara kentsel mekânın organizasyonunu iyileştirmek için, bölgesel yönetim konusunda yenilikçi davranma gerekliliğini dayatır. Bu amaca ulaşma yolunda yaşanan başlıca problemlerden biri, metropolün Polonya’da idari olarak tanınan bölgesel bir kimlik olmayışıdır. Bazı açılardan, idari oyuncular bu seviyede idare ve yönetim uygulamalarının bulunmayışından utanç duymaktadırlar. Siyasi oyuncuların amacı, metropol alanını “yönetmek” için yeni bir yol bulmaktır. Mart 2009’da, Başbakan Yardımcısı ve İşçileri ve İdare Bakanı Grzegorz Schetyna liderliğinde, metropol konulu bir yasa taslağı hazırlandı. Bu yasa, Polonya’da üç metropolün kurulmasını öngörür: Katowice birleşimi, Gdansk-Sopot-Gdynia kentlerinin oluşturduğu “üç-kent” ve başkent Varşova. Bu yasa, yakın gelecekte durumu açıklığa kavuşturarak, bir metropol alanının idaresine ilişkin kuralları tanımlayabilir.

Belediyeler arası yönetim fikri, Silezyalı oyuncular için yeni sayılır. Tüm kent alanına hizmet veren bir kamu ulaşım şirketinin oluşturulmasından (KZK GOP) başka, toplu yönetime ilişkin çok az deneyim yaşanmıştır. Asıl güçlük, her zaman ima edilen tüm oyuncuların (kurumlar, dernekler ve özel şirketler) bir araya getirilerek, bölgesel kalkınma konusunda anlaşmaya varmalarını sağlamak olmuştur. Metropol yönetiminin kurulması, mekân üzerinde ortak gelişme fikrini de beraberinde getirdi. Görünüşe göre, yerel oyuncuların alışkanlıkları, bölgesel yönetimle daha uyumlu bir hal aldı. 1990’ların sonu, yerel oyuncular arasında daha fazla şeffaflık ve diyalog kurma ihtiyacını gösterdi. Gerçekten de bu yıllarda iletişim kurma konusunda yaşanan başarısızlıklar, aynı kentsel ekipmanlara sahip oldukları halde, birbirinin tam tersi olan ticari bölgeler gibi ikiz yapıların oluşmasına yol açtı. 2000’lerin başında, yabancı deneyimlerden ilham alan (eşleşme, insan alışverişleri, Avrupa kentleriyle artan ticari ilişkiler, hem teknik seviyede hem de uygulama ve kurumsal seviyelerinde bilgi aktarımı) yerel oyuncular, birbirleriyle daha çok iletişim kurmaya başladılar. Ayrıca, Yukarı Silezya’daki bölgesel uyum arayışı, kentler arasında işbirliği projelerinin artmasını ve birleşik kentin şehirleri arasında kamu hizmetlerinin daha çok paylaşılmasını sağladı. Gerçekten de, Katowice’de hizmetlerin merkezileşmesi söz konusu değildi. Bunun sebebi, Silezya birleşimindeki diğer kentleri güçlendirme ve genişletme amacının güdülmesiydi. Kültürel ve akademik hizmetler, birleşik kentin büyük şehirleri arasında dağılmıştı. Bu durum, belediyeler arasındaki siyasi ilişkileri kolay-

laştırıyor, ayrıca daha uyumlu bir politikanın oluşturulması için olumlu bir adım daha atılmasını sağlıyordu. Bütün bu faaliyetler, aslında birleşik kentin gelişimine yönelik bir fikir birliği sağlamayı teşvik etme arzusunu göstermektedir. Bu süreç, henüz başlangıç aşamasındadır, ancak birleşik kentteki belediyeler arası işbirliği, bir metropol alanının kurulmasının yönlendirilmesini sağlamıştır. Bu hareket, belediyelerin siyasi bakış açısındaki kendi kalkınmalarının peşinden gitmenin yanı sıra, birleşik kentin diğer şehirleriyle kurulacak daha yakın ilişkilere de değer vermeye yönelik değişimin bir sonucudur.

Öyle ya da böyle esnek ve entegre olan ve ortak bir şekilde yönetilen bir mekân oluşturan orta vadeli organizasyon sistemlerinin kurulmasına yönelik çabalarla, yerel ve bölgesel oyuncular arasında ilginç girişimler görülebilir. Birleşik kent içinde arabulucu ve ilişki “sözcüsü” rolünü oynayan oyuncuların varlığı, eski bölünmelerin aşılmasına yardımcı olmakta ve yerel oyuncuları bölgesel yönetim konularını tartışarak, bu konularda birleşmeye teşvik etmektedir. Bütün bunlar, tarih boyunca büyük bölünmeler yaşamış bir mekân için gelecek vaat eden, tarihi bir ilerlemeyi temsil eder. Ancak daha fonksiyonel bir alanın kurulması önünde halen bazı engeller mevcuttur.

Bu Birleştirici Hareketi Frenleyen Faktörler

Mekânın ve toplumun metropolleşme süreciyle bağlantılı dönüşümü, birleşik kentin şehirleri arasında yeni eşitsizlikler doğurdu. Bu eşitsizliklerin hepsi aynı ağırlığa, aynı siyasi ve ekonomik etkiye sahip değildir. Genel olarak bakıldığında, en dinamik şehirler, en çok parayı alan (Yapısal Fonlar, yerel vergiler ve diğer vergiler sayesinde) ve dolayısıyla bölgelerine daha çok yatırımcı çeken (böylelikle iş olanağı yaratan) şehirlerdir. Birleşik kentin dinamik şehirleri arasında geniş bir ayrılık söz konusudur.¹³ En dinamik şehirler, Katowice, Gliwice ve Sosnowiec gibi aynı zamanda en büyük olan kentlerdir. Daha az olsa da, Tychy veya Jaworzno gibi en yenilikçi şehirlerin de dinamik olduğu söylenebilir. Bu şehirler, dinamizmlerini, bölgelerinin örnek teşkil eden yönetimi ve cesur ekonomik stratejilerin uygulanmasıyla kazanmışlardır. Sonuç olarak bu mekânsal, ekonomik ve toplumsal eşitsizlikler, yerel oyuncular ve belediyeler arasında oluşarak, siyasi sürtüşmeleri tetikleyen bir rekabete yol açmıştır. Ticaretin globalleşmesi, birleşik kentin belediyeleri arasındaki ekonomik rekabeti arttırmaktadır. Bu koşullarda, bu alan içinde uyumlu bir politikanın oluşması daha da güçleşmiştir.

¹³ Bölgesel seviyede Rybnik ve Bielsko-Biała şehirleri de oldukça dinamiktir.

Silezya'da siyaseti aşan bir çerçevenin oluşturulması, modernleşmeye yönelik hareketi engelleyen bazı emperyal ve komünist miraslar sebebiyle de zorlaşmaktadır. Bazı oyuncuların tavrı, bu bölgesel uyum hareketine zarar vermek istediklerini göstermektedir. Eski düşmanlıkların kimlik duygusu farklılıklarına bağlı olarak halen sürdürülmesi, aynı kültürel alanlara ait olmayan belediyeler arasındaki bağlantıları zayıflatmaktadır. Ayrıca belediyeler arasındaki işbirliği programları, geniş ölçekli programlar değildir. Bu programlar, yol onarımı ve çevresel geliştirmeler gibi küçük ölçekli sorunlarla sınırlı kalmaktadır. Bunun yanı sıra, ikiden fazla ortağa sahip projelerin sayısı oldukça düşüktür. Belediyeler, klasik bir siyasi çerçeve içinde hareket ederek, şehirlerinin bireyselci bir şekilde yönetilmesinden yana olmayı sürdürmektedirler. Bu koşullarda, birleşik kent içinde bölgesel uyumun güçlendirilmesinden söz etmek oldukça zordur. Bunun sebebi, Silezya bağlamı ve bölgenin karmaşık, sarsıntılı geçmiştir. Ayrıca belediyeleri kalkınmanın en önemli oyuncularını olarak gören yeni yargı yetkisi dağılımı da bu duruma bir açıklama getirmektedir.

Birleşik kentteki şehirlerin başkanları, metropolleşmenin güçlükleriyle sınırlandıkları halde, daha geniş bir bölgesel uyum arama oyununu mu oynuyorlar? Belediyeler, yargı yetkisinin her idari kimliğe göre yeniden tahsis edilmesi konulu yeni yasaların ardından daha fazla güç kazanmışlardır. Sonuç olarak, başkanlar, yerel kalkınmada kendi kararlarını almalarını sağlayan otonomi ve bölgesel yönetim kartını bütünüyle oynamak istemektedirler. Bu koşullarda, diğer şehirlerle işbirliği kurmak bir alternatif olarak öne çıkmaktadır. Ancak şehirler, bölgelerini, toplu bir projeye katılmaktansa, kendi kendilerine karar verip oluşturdukları planlara göre geliştirmeyi tercih etmektedirler. Yerel oyuncular politikalar arası bir yapı kurmak için fikir birliğine ulaştıklarını iddia etseler de, gerçekte böyle bir fikir birliği sağlanamamıştır. Birleşik kent içindeki işbirliği planlarının sayısı oldukça düşüktür ve belediyeler Metropolitan Birliği'ne büyümesi için gereken mali kaynakları aktarmamaktadırlar. Metropolitan Birliği, bugün pek az nüfusa sahip bir oyuncu olarak devam etmektedir. 2006 yılında, bir metropol yasasının çıkarılması üzerine ulusal bir tartışma yaşandı. Bu yasa taslağı, metropol bölgelerinin yönetim yönteminin yeniden tanımlanmasını öneriyordu. Birleşik kentin belediye başkanları, Metropolitan Birliği'ni işte bu bağlam yüzünden kurmaya karar vermişlerdi. Bu belediyeler arası çerçevenin kurulması, metropol yasa tasarısına bir tepki gibi görünmektedir. Yerel oyuncular, Metropolitan Birliği'ni kurarak, hükümete kuvvetli bir mesaj göndermiş oldular: Silezya yetkililerinin, be-

lediyeler arası bir metropol kimliğini organize etmek ve uygulamak için “sınırlayıcı” bir yasaya ihtiyacı yoktur. Ciddi baskıların, Polonya belediye başkanlarının eleştirilerinin ve etkili lobi çalışmalarının ardından, tasarı ertelendi. Bugün gündemde olan soru, metropol gelişimini destekleyici yasalar olmadan, herhangi bir gerçek siyasi fonksiyona sahip olmayan komünler arası bir yapıyla ilerletmenin mümkün olup olmadığıdır. Netice itibarıyla, belediye başkanları oldukça üstü kapalı konuşmaktadırlar. Bir yandan işbirliği kurma ve hep beraber bir metropol oluşturma yönündeki isteklerini de ifade ederken (ironik bir şekilde bir yasa beklediklerini de ortaya koymaktadırlar), diğer yandan son derece inatçı davranmakta ve değişimi riske atmak istememektedirler. Belediyeler arasındaki işbirliği ve koordinasyon eksikliği, bireyselci bölgesel yönetimi teşvik etmekte ve şehirler arası rekabeti arttırmaktadır.

SONUÇ

Birleşik kentte, bugün iki paradoksal mantık rekabet halindedir. Bir yanda, Metropolitan Birliği etrafında bir metropol alanı kurmaya yönelik siyasi bir irade söz konusudur. Bu, tüm yerel ve bölgesel oyuncuların istediği iddialı bir projedir. Metropol oluşumunun saygınlığı, bölge içinde daha fazla uyum arayışı boyunca sürmektedir. Öte yandan, bazı oyuncular ve halkın bir kısmı, eski bölgesel anlaşmalara, bölünmelere ve kültürel ve tarihi farklılıklara yönelmektedir. Komşu belediyelerle işbirliği kurma konusunda ciddi bir isteksizlik hakimdir. Bu ne oyunculardan kaynaklanan bir zihniyet, ne de oyuncuların genel uygulamasıdır. Sonuç olarak, bu karşıtlık raporunda, metropol birleşik kentin merkezi alanlarının etrafında, bu mekânın özüne işlemiş işbirliği ağları aracılığıyla yapılanmaktadır. Bu ağlar, birleşik kentin belediyelerini bir araya getirmek için, Silezya bağlamının kısıtlamalarını aşmaya gayret etmektedirler. Bu ağlardaki oyuncular, bölgesel uyumun başlıca yandaşlarıdır. Bunlar, yürüttükleri faaliyetlerle eşitsizlikleri gidermeye, sınırların her iki tarafındaki düşmanlıkları silmeye çalışmaktadırlar. Ancak bu, bu tek bölge fikrinin Silezya alanının tarihi gelişimiyle çelişmesi sebebiyle oldukça zor bir görevdir. Silezya birleşik kenti halkını bir araya getirebilecek ortak bir kent kimliği, bir birleşme mekânı, bir ortak simge yoktur. Fakat Metropolitan Birliği'nin kurulması, her şeye rağmen bir metropol gücünün oluşturulmasına yönelik atılan bir adımı temsil etmektedir. Bu birlik, şu an itibarıyla yerel yetkililerin bu iddiaları gerçekleştirmek için gerekli kapasiteleri sağlamaması sebebiyle içeriği olmayan, anlamsız bir oyuncu gibi görünse de, komünler arası işbirliğinin önemli bir simgesidir.

Diğer bir paradoks da, 1990'dan beri, yerel oto yönetim yasasıyla birlikte, Yukarı Silezya şehirlerinin kentsel politika yönetimi açısından daha bağımsız olmalarıdır. Metropolün oluşturulması, bir bakıma, belediyelerin kendi otonomilerini bir kenara bırakmalarını gerektirerek, onları metropol alanında uyumlu bir yönetim yaratma ışığında ortaklaşa hareket etmeye ve daha fazla işbirliği kurmaya çağırmaktadır. Metropol, bölgeye ve şehirlere uluslararası bir aydınlık getirecek, ama aynı zamanda belediyelerin, metropol içinde seyreilmeleri sebebiyle, inisiyatiflerini kaybetmesine yol açacaktır. Metropolleşme süreci başlamış olduğu halde, belediyeler şu anda bu paradoksa nasıl yanıt vereceklerini bilememektedirler.

Gelecekte Yukarı Silezya'da bir metropol kurma beklentisi yadsınmaz. Bölgenin kalkınmasını sağlamak ve statüsünü bir metropol olarak tanımlamak için ekonomik ve siyasi taahhütler verilmiştir. Silezya birleşik kentinde, kentsel gelişimi ve metropolleşme sürecini siyasi-idari bir çerçevede takviye etmek için yavaş yavaş yeni bir yönetim yerleştirilmektedir. Gelgelelim bu yeni kent yönetimi anlayışı, yatay (metropolü oluşturan belediyeler, Yukarı Silezya Voyvodalığı ve merkezi hükümet arasında) ve dikey eklemlenmeler arasında çeşitli sorunların oluşmasına yol açmaktadır (metropolün açıklığa kavuşturulması gerekmektedir). Ancak oyuncuların faaliyetlerinin düzenlenmesine ilişkin sorunların ötesinde, metropol yapılanması da kendi statüsüne ve yakın gelecekteki fonksiyonlarına yönelik çeşitli sorular doğurmaktadır. Bir oyuncu olarak, metropolün kurulması bu bölge içinde yeni çatışmalara yol açacak mı? Metropol adı bile zaten bir sorun teşkil etmektedir!¹⁴ Birleşik kentin belediyelerinin gözünde büyüyen konu, gelecekte egemenliğin yerel belediyelerle metropol arasında paylaşılacak olması fikridir. Bu perspektif, komün menfaatleriyle toplumun menfaatleri arasındaki siyasi sorunu çözecek olsa da, daha şimdiden güçlerinin metropolün iyiliği için azaltılacak olmasından korkan yerel siyasetçilerin protestolarına hedef olmaktadır.

KAYNAKÇA

- Ascher, F. (1995), *Métapolis ou l'avenir des Villes*, Odile Jacob.
 Bafoil, F. (der.) (2007), *La Pologne*, Fayard CERL.
 Bafoil, F. (2002), *Après le communisme*, Armand Colin.

¹⁴ GZM'nin (Yukarı Silezya Metropolitan Birliği) kuruluşundan itibaren, üye şehirler geleceğin metropolü için bir isim bulamamışlardır. Şimdiye kadar dört isim önerilmiş (Yukarı Silezya Metropolitan Birliği, Silezya Metropolitan Birliği, Katowice Metropolü, Silezya ve Zagłębie Dabrowskiego Metropolitan Birliği), ancak hepsi reddedilmiştir.

- Chalas, Y. (2000), *L'invention de la ville*, Economica.
- Council de L'Europe (2000), *Structure et fonctionnement de la démocratie locale et régionale en Pologne (situation en 1992 et 2000)*, Conseil de l'Europe.
- Durand, F. (2008), *La dynamique des frontières en Europe centrale - Villes et frontières en Haute-Silésie*, Thèse de doctorat, Université Paris X, Nanterre.
- Durand, F. (2007), "Résurgence d'une ancienne frontière dans l'espace urbain silésien", *Acta Geographica Silésiana*, Uniwersytet Śląski Wydział Nauk o Ziemi: 13-22.
- Foucher, M. (der.) (1993), *Fragments d'Europe, Atlas de l'Europe médiane et orientale*, Fayard.
- Geisler, R. ve J. Wrobleska-Jachna (2004), "The ste of institutions in Upper Silesia and the regional ability for action", Szczepanski, M., *Regional actors and regional contexts of action - the case of Upper Silesia and Lower Lusatia* içinde, Slaskie Wydawnictwa Nankowe, Tychy.
- Gieysztor, A., S. Kieniewicz, J. Rostworowzki ve H. Wereszycki (1971), *Histoire de Pologne*, Editions Scientifiques de Pologne.
- Gwostz, K. (2004), *Ewolucja rangi miejscowości w konurbacji przemysłowej - Przypadek Górnego Śląska*, Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.
- Hamilton, I., K. A. Dimitrowska ve N. Pichler-Milanovic (2005), *Transformation of Cities in Central and Eastern Europe: Towards Globalization*, United Nations University Press.
- Jouve, B. ve C. Lefebvre (2004), *Horizons Métropolitains*, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes.
- Klamer, C. (1934), *Poméranie et Silésie, symboles de l'indépendance polonaise*, Société Française de Librairie "Gebethner & Wolff".
- Lepessant, G. (2002), "Les territoires centre-européens: Etat des lieux après une décennie de transition", *Territoires 2020*, Datar, mars 2002, n° 5: 79-91.
- Maurel, M.C. ve M. Halamska (2006), *Démocratie et gouvernement local en Pologne*, CNRS.
- Mongin, O. (2005), *La condition urbaine, la ville à l'heure de la mondialisation*, Editions du Seuil.
- Reitel, B., P. Piermay-Zander ve J.P. Renard (2002), *Villes et Frontières*, Economica.
- Rykiel, Z. (2002), "Social and spatial integration in the Katowice region, Poland", *L'Espace Géographique*, n° 4: 345-354.
- Tkocz, M. (1995), *Katowice, jako ośrodek regionalny w latach 1865-1995*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.

Valenciennes: Yeniden Sanayileşen Bir Kentin Öyküsü

AYHAN KAYA – SENEM AYDIN DÜZGİT

Valenciennes'in durumu, 1970'lerin ortalarına kadar muhteşem sanayi geçmişiyle tanınan, ancak 1990'larda başlayan iyileşme sürecine kadar toplumsal ve ekonomik düşüşlerle dolu sancılı bir dönem geçiren bir kentin başarılı dönüşümünün ardından dinamiklerin özel bir dikkatle incelenmesini gerektirir. Valenciennes kent bölgesi (arrondissement), 81 şehirden oluşur; bunların en önemlisi, nüfus ve ekonomi büyüklüğü açısından öne çıkan Valenciennes şehridir. Valenciennes, yaklaşık 350.000 yaşayarıyla, ekonomisi geçmişi boyunca ağır sanayiye dayanmış olan ve güçlü işçi hareketlerine sahne olan Nord-Pas-de-Calais bölgesindeki en büyük üçüncü bölgeyi oluşturmaktadır (Tilly, 1984). 1970'lerin ortalarından önce, şehrin endüstriyel büyümesi, kömür madencilığı, ulaşım ve çelik üretimiyle sağlanmıştı. Aslında, USINOR (L'Union Sidérurgique du Nord de la France) –Fransa'nın en büyük çelik şirketlerinden biri– şehrin istihdamına hakim olan işverendi. Ancak büyük ölçüde global ekonominin yeniden yapılandırılmasına, sanayisizleşmeye, liberalleşmeye ve dünya ekonomik krizine dayanan bir dizi faktör bir araya gelerek, 1980'lerde büyük bir ivmeyle hızlanan sosyoekonomik düşüşe katkıda bulundu. 1970'lerde yaşanan Dünya Çelik Krizi, metalürji ve ulaşım sektörlerini vakit kaybetmeden vurdu. Bunu kömür madenlerinin kapatılması izledi; bu durum tek başına şehirdeki 6.600 kişinin işinden olmasına sebep oldu (CCI, 2009). 1975-1990 yılları arasında toplam 28.000 kişi işinden oldu ve şehrin bazı yerlerinde % 70 ila 80'e varmakla birlikte, 1997'de % 21,2'lik

bir işsizlik oranına ulaşıldı.¹ 1997’de bile, Valenciennes, Nord-Pas-de-Calais bölgesindeki en yüksek işsizlik oranını elinde tutuyordu.

Bugün, Valenciennes yeni ekonomik sektörlerin büyümesi ve önemli ölçüde düşen işsizlik oranıyla, gelişmekte olan orta büyüklükteki bir Avrupa şehri karakteristiği sergilemektedir. İşsizlik oranı 2008’e gelindiğinde % 11,1’e düşmüş, özel sektördeki istihdam 1997-2007 arasında % 32 oranında yükselerek, Nord-Pas-de-Calais bölgesinin ortalaması olan % 15’in çok üzerinde bir gelişme kaydetmişti (CCI, 2009). Şehrin ekonomik hareketliliği, sürdürülebilir gelişim konusunda uzmanlaşmış, şu anda da uluslararası bir nitelik kazanma boyutunda olan büyüme sürecindeki bir üniversiteyle güçlenmişti. Üniversite, aynı zamanda vasıflı işçileri çekmek üzere hız kazanan sosyo-kültürel faaliyetlerin genişlemesine de katkıda bulundu. Buna ek olarak, Aralık 2003’te Avrupa Demiryolu Ajansı’nın 130 Avrupalı delegesiyle birlikte kurulması kararının alınmasıyla, bölge yepyeni bir dinamizm kazandı.

Valenciennes’in dönüşümü henüz tamamlanmamıştır. İşsizlik oranı halen Nord-Pas-de Calais bölgesi ortalaması olan % 10,4’ün biraz üzerindedir (CCI, 2009) ve mevcut global ekonomik kriz, şehrin dönüşümünde önemli bir rol oynayan otomotiv sektörü gibi alanlarda etkisini göstermeyi sürdürmektedir. Ancak bugüne dek kaydedilen önemli ilerlemeler, dönüşümün ardındaki iç ve dış dinamikler bakımından, özellikle de Fransa’daki ademi merkezleşme süreciyle nasıl bir ilişki içinde oldukları ve Avrupa Birliği’nin şehri değiştirmeye zorlaması açısından, Fransa bağlamında çok seviyeli yönetim uygulamalarına ilişkin dallanıp budaklanmasıyla birlikte bir açıklama gerektirmektedir.

Bu makale, bu sebeple Fransa’daki bölgesel yönetime kısaca değinecek, ardından Valenciennes kentini kısaca açıklayacaktır. Makale bundan sonra dönüşümün ardındaki başlıca faktörleri, yani yeni işletmelerin kurulmasını, eski belediye başkanı Jean-Louis Borloo’nun etkisini ve Avrupa Birliği’nin rolünü ele alacaktır. İnceleme, bütün bunların Avrupalılaştırma bakımından nasıl yaklaşımlar yarattığını ve Valenciennes bağlamında çok seviyeli yönetimi tartışacaktır. Makale, “yeni bölgeselleştirme” anlayışı ve bu anlayışın Valenciennes üzerindeki yansımaları konulu bir tartışmayla noktalanacaktır. Bu analiz, büyük ölçüde Şubat-Mart 2009 ve Haziran 2009 tarihlerinde, Valenciennes’te yapılan iki turlu alan çalışmasına dayanmaktadır.

1 Bkz. <http://info.assedic.fr/unistatis/index.php?idmenu=12424&idarticle=12349&chemin=12424&lf=thide&persform=1>

FRANSA'DA BÖLGESEL YÖNETİM

Fransa'da Jakoben gelenekten miras alınan güçlü ve merkezi devlet, ademi merkezileşme ve bölgesel aktivizm konularına net sınırlar getirmişti. Ancak çağdaş Fransa'daki siyasi ademi merkezileşme açıkça görülmektedir ve alt ulusal yetkililerin faaliyet gösterdiği parametreleri, bu yetkililere Avrupa fonlarından ve politikalarından yararlanma fırsatı tanıyarak ve meşruluklarını arttırarak değiştirmişti (Howarth, 2003: 77). Fransa'da güçlerin alt ulusal yetkililere aktarılmasının en önemli örneği, 1982-1984 yılları arasında sosyalist Mitterrand hükümeti iktidarda olduğu sırada getirilen Defferre ademi merkezileşme yasalarının bir sonucu olarak gerçekleşmişti.² Gaston Paul Charles Defferre, daha sonra Sosyalist Parti'den İçişleri Bakanı olarak, Fransa'nın güçlü ve merkezi devlete dayanan Jakoben geleneğini yıkmıştı (Stevens, 2003: 147-148). Bölge içinde ulusal otoriteyi denetleme görevinin –başkanlık görevinin– sorumlulukları azaltılarak, daha ziyade sembolik bir komutanlık gücüne indirgenmişti. Bütün bunlara rağmen, devlet, genellikle rekabet halinde olan üç alt ulusal yönetimin (komün, bölüm ve bölge) karmaşıklığına, devletin sürekli mali katkılarına ve her zaman teknik uzmanlık sağlamasına bakıldığında, merkezi koordinasyon görevini yapmayı sürdürüyordu (Gren, 1999: 135). Ayrıca 1982 Reformunun diplomatik faaliyetlere izin verme kararına ilişkin 65. maddesi, bölgesel yönetimlerin Avrupa seviyesinde temsilcilik ofisleri kurmasını mümkün kılıyor ve bu yönetimleri diğer ülkelerdeki bölgelerle bağlantılar oluşturmaya teşvik ediyordu. Sözelimi, bu yeni düzenlemeye göre, 1986'da bile Rhônes-Alpes bölgesi, bilimsel, teknik ve kültürel işbirliğini teşvik etmek için, Lombardiya, Katalonya ve Baden-Württemberg ile bir araya gelerek Brüksel'de ortak bir ofise sahip Dört Motorlar Grubu'nu kurmuştu (Gren, 1999: 119-144).³

Fransız Anayasası'nın 11. başlığı, komünleri (belediyeleri), *département*'leri (bölümleri) ve deniz aşırı bölgeleri, yerel yönetimin temel unsurları olarak açıklar. Aynı başlık, aynı zamanda kanunen diğer birimlerin oluşturulmasını da mümkün kılmaktadır. 2 Mart 1982 kanunuyla *region*'ların ku-

2 Çağdaş Fransa'daki bölgeselleşmenin başlangıcı, büyük şehirlerin gelişiminin ve ulaşım ağlarının sebep olduğu sorunları ele almak üzere bölgesel ekonomik çalışma gruplarının kurulduğu 1919'a kadar uzanır. Bunun ardından General De Gaulle, 1969'da bölgesel seviyenin daha fazla tanınmasını ilan etmeye hazırlanırken, referandumla yönetimden indirilmiştir.

3 Diplomatik faaliyetin genişlemesi, daha sonra 1983, 1985 ve 1987 yıllarında, bazı başbakanlık sirküleriyle tekrar düzenlenmiş olup, bu sirkülerler komşu sınırsız bölgelerle işbirliğine sınır getirmiş ve bu çalışmaları bağlayıcı hiçbir anlaşma olmaksızın, devlet onayına tabi bırakmıştır. Ancak bu düzenlemelerin sürekli ihlal edilmesi, 6 Şubat 1992 İdare Reformuyla devlet kontrolünün güçlendirilmesine yol açmıştır (Howarth, 2003: 79).

rulması, 11. başlık çerçevesinde gerçekleştirilmiştir. Dolayısıyla Fransa'nın yerel yönetimleri, üç tabaka halinde yapılıdır: *commune*'ler (komünler), *département*'lar (bölümler) ve *region*'lar (bölgeler). Fransa'daki yerel organizasyonun temel birimi komündür. Fransız Devrimi'nin getirdiği başlıca yenilik, eski kilise bölgelerinin⁴ komünlere ayrılması ve bölümün idari bir birim olarak bu organizasyona eklenmesi oldu. Napoléon Bonaparte devleti daha da merkezileştirerek, *préfecture* görevini merkezi devlet adına bölgeleri kontrol edecek şekilde kurumsallaştırdı. Tüm komünler aynı yapıya ve aynı hukuki statüyle güçlere sahiptir. 1999 nüfus sayımı, nüfusları 500 ile 100.000 arasında değişen yaklaşık 36.677 komün olduğunu ortaya koymuştur. Sözcüğü, Paris 1 milyondan fazla nüfusuyla hem komün hem de bölüm statüsü taşımaktadır. Birçok komünün mali ve idari kaynakları, verimli bir şekilde çalışmalarına yetmeyecek kadar az olduğu için, özellikle geniş kentsel birleşimlerde, bu komünlere merkezi devlet tarafından *komünler communautés'i* (*konsorsiyumu*) kurma hakkı tanınmıştır. Komünlerin başlıca sorumlulukları, kamu sağlığı ve güvenliğini korumak, yerel altyapıyı ve kamu ulaşımını geliştirmek, yerel ekonomik kalkınmayı geliştirmek, ana okulları ve ilkokullar için binalar sağlamak ve bu binaları korumak ve belirli kültürel tesisler sağlamaktır (Stevens, 2003: 142; ve Gren, 1999: 134).

Fransa'daki *Département*'lar, 1790 yılında, eski geleneksel ve feodal hakların yerine tekbiçimli bir sistem ve kanun getirmek için, devrim hükümeti tarafından oluşturulmuştu. Başlangıçta, 89 *département* vardı; bugünse metropolitan Fransa'da 96, deniz aşırı topraklardaysa dört *département* bulunmaktadır. Bölümler coğrafi açıdan nispeten tekbiçimli olsalar da, nüfus bakımından hiç de tekbiçimli sayılmazlar. Lozère'in nüfusu 74.000'ken, Nord'da 2.5 milyon insan yaşamaktadır. *Département*, komün işleri üzerinde veto hakkına sahip olan ve toplumsal işlerden, yoksullukla ve toplumsal dışlanmayla mücadele etmekten ve önleyici tıptan sorumlu bir başkan⁵ tarafından yönetilir. Çoğu karayolunun, köprüünün ve küçük ticaret ve balıkçılık limanlarının inşası ve bakımı ile liselerin inşası, bakımı ve donatılması, bölümün diğer sorumlulukları arasındadır. Bölümler, ayrıca bazı kültürel tesislerin kurulmasından sorumludur (Gren, 1999; ve Stevens, 2003: 147).

1950'lerde, Ekonomik Planlama Komiserliği, altyapı planlamasını ve

4 Bir kilise bölgesi, eskiden yerel bir kilisenin hizmette bulunduğu bölgesel bir birimdir.

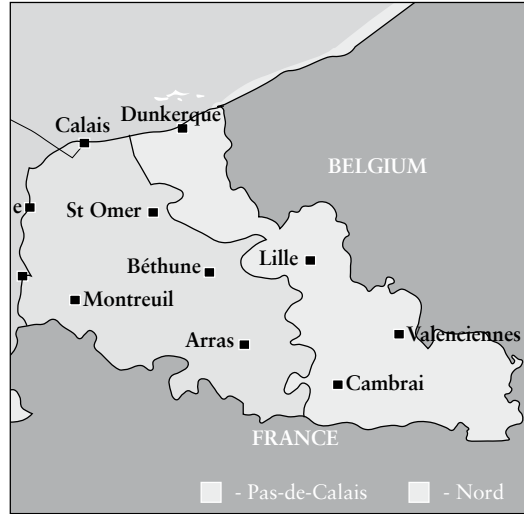
5 Başkanın (*préfet*) görevine *préfecture* adı verilir. Her *département*'ta bir *préfecture* vardır. *Préfecture*, İçişleri Bakanlığı'na ait bir idaredir ve dolayısıyla kimlik kartları, sürücü belgeleri, pasaportlar, yabancılar için ikametgâh ve çalışma izni, araç kaydı, dernek tescili (kuruluş, statü değişimi, fesih) gibi belgelerin verilmesinden ve polis ve itfaiye teşkilatlarının yönetiminden sorumludur.

ekonomik yeniden yapılanmayı merkezi yönetimle bölümler arasındaki ara bir seviyede daha verimli bir şekilde yürütmek için, bölümlerin birkaç bölge halinde gruplanması önerisini sundu. Günümüzde özel statüye sahip Korsika ve 4 denizaşırı bölge dahil olmak üzere, 22 bölge bulunmaktadır. Bölgelerin sorumlulukları, genel olarak ekonomik kalkınmayla ilişkilidir. Bölgeler, lise ve üniversite binaları için fon sağlamaya ve akademik ve kültürel faaliyetlere destek vermeye yönelik takdir yetkilerine sahiptirler (Howarth, 2003; Stevens, 2003; ve Gren, 1999).

VALENCIENNES: ÖĞRENEN BİR KENT⁶

2006 nüfus sayımında, Valenciennes *commune*'ünün nüfusunun 42.426 olduğu kaydedildi (Tablo 6.2). Kent, Avrupa'nın tam kalbinde, beş Avrupa ülkesinin hemen yakınında bulunmaktadır: Belçika, Hollanda, Lüksemburg, Almanya ve İngiltere. Valenciennes Nord-Pas-de-Calais bölgesindeki en büyük üçüncü metropol alanı olan ve Valenciennes Métropole, la Porte du Hainaut ve "la Vallée de la Scarpe" Komünler Topluluğunu içine alan Valenciennois'in merkez kentidir. Kent, genç bir nüfusa ev sahipliği etmektedir – kent sakinlerinin % 30'u, 20 yaş altındadır.

Valenciennes adı, ilk kez 693 yılında, Clovis II tarafından kaleme alınan hukuki bir belgede telaffuz edildi. Şehir, 9. yüzyılda Normanlar tarafından yönetilmiş, ardından 923 yılında Kutsal Roma İmparatorluğu'na bağlı Aşağı Lotharingia Dukalığı'nın hakimiyetine girmişti. Frank İmparatorluğu kurulduğunda, kent İmparatorluğun sınırında gelişmeye başladı (Ville de Valenciennes, 2007).



HARİTA 6.1: Nord-Pas-de-Calais.

6 'Öğrenen kent' tabiri, çalışmalarında bazı bölgelerin ve kentlerin yabancı yatırımları çekme ve istihdam yaratma konusundaki başarılarının başlıca kaynaklarını inceleyen Ash Amin ve Nigel Thrift'ten (1995) ödünç alınmıştır. Yazarlar, bu başarının, söz konusu bölge ve kentlerin geçmiş deneyimlerinden ders almalarına bağlamaktadırlar.

TABLO 6.1
Bölümler

Adı	Kısaltma	Statü	İdare	Başkent	A(km ²)	C 1982-03-04	C 1990-03-05	C 1999-03-08	E 2006-01-01
Nord		Dep	NOR	Lille	5.743	2.520.526	2.531.855	2.555.020	2.565.257
Pas-de-Calais		Dep	NOR	Arras	6.671	1.412.413	1.433.203	1.441.568	1.453.387
Nord - Pas-de-Calais	NOR	Reg		Lille	12.414	3.932.939	3.965.058	3.996.588	4.018.644
Fransa	FRA			Paris	543.965	54.334.871	56.615.155	58.518.395	61.399.541

Kaynak: Institut National de la Statistique et des Études Économiques, Fransa (web).

TABLO 6.2
Başlıca Kentler

Adı	C E 2006-01-01
1 Lille	226.014
2 Roubaix	97.952
3 Tourcoing	92.357
4 Calais	74.888
5 Dunkerque	69.274
6 Villeneuve-d'Ascq	61.151
7 Boulogne-sur-Mer	44.273
8 Wattrelos	42.852
9 Douai	42.766
10 Valenciennes	42.426
11 Arras	42.015

Kaynak: Institut National de la Statistique et des Études Économiques, France (web).

Kutsal Roma İmparatoru V. Charles 1524'te Valenciennes'e geldi. Şehir, 1560'larda ilk Kalvinizm merkezlerinden biri haline gelmişti; 1562'deyse, İspanyol Hollanda'sındaki Protestan zulmüne karşı ilk direniş hareketinin merkezi oldu. Valenciennes, yün, dantel ve ince tekstil ürünleri sayesinde ekonomik bağımsızlığını kazandı. Fransız ordusu, 1656'da kenti kuşattı. Lorraine, Flanders, Bavyera, Burgundy, Avusturya ve İspanya saraylarının birbirilerini izleyen hakimiyetlerinin ardından, kent en sonunda 1677 yılında Fransa'nın eline geçti. Bu yıldan itibaren, kent Kuzey Fransa'nın başlıca kalelerinden biri haline geldi. Kent, aydınlanma çağında bir ekonomik gerileme döneminden geçti ve bu dönem, 1718'de kömürün bulunmasıyla son buldu. 18. yüzyılda, kent porseleniyle de kömürüyle olduğu kadar ün kazanmıştı (Ville de Valenciennes, 2007).

TABLO 6.3
Kentler ve Komünler

Adı	C C 1982- 03-04	C C 1990- 03-05	C C 1999- -03-08	C E 2006- 01-01
Armentières	24.834	25.219	25.273	24.836
Aras	41.736	38.983	40.590	42.015
Béthune	26.928	26.203	27.808	26.472
Boulogne-sur-Mer	47.653	43.678	44.859	44.273
Bruay-la-Buissière	26.649	24.927	23.998	23.813
Calais	76.527	75.309	77.333	74.888
Cambrai	35.272	33.092	33.738	32.594
Coudekerque-Branche	23.958	23.644	24.152	22.994
Croix	19.386	20.231	20.638	20.926
Denain	21.825	19.544	20.360	20.339
Douai	42.576	42.175	42.796	42.766
Dunkerque	73.120	70.331	70.850	69.274
Grande-Synthe	26.231	24.362	23.247	21.408
Halluin	16.444	17.629	18.997	19.879
Hazebrouck	20.008	20.567	21.396	21.101
Hénin-Beaumont	26.037	26.257	25.178	25.915
La Madeleine	22.115	21.601	22.399	22.681
Lambersart	28.494	28.275	28.131	28.543
Lens	38.244	35.017	36.206	35.583
Liévin	33.096	33.623	33.427	32.565
Lille	196.705	198.691	212.597	226.014
Loos	20.640	20.657	20.869	21.410
Marcq-en-Barœul	35.278	36.601	37.177	38.939
Maubeuge	36.061	34.989	33.546	32.699
Mons-en-Barœul	26.638	23.578	23.017	22.360
Roubaix	101.602	97.746	96.984	97.952
Saint-Pol-sur-Mer	23.055	23.832	23.337	22.100
Tourcoing	96.908	93.765	93.540	92.357
Valenciennes	40.275	38.441	41.278	42.426
Villeneuve-d'Ascq	59.527	65.320	65.042	61.151
Wattrelos	44.626	43.675	42.753	42.852

Ardından, kent 1793'te Devrim Fransa'sına karşı İlk Koalisyon tarafından kuşatıldı. Kent Anglo-Avusturyalı kuvvetlerce ele geçirilmiş, yağmalanmış ve işgal edilmişti; ancak Ağustos 1794'te Fransız Devrim orduları tarafından geri alındı. 1824'te Valenciennes bir *sous-préfecture* oldu. 19. yüzyılda, Valenciennes büyük bir sanayi merkezi ve Kuzey Fransa çelik endüstrisinin başkenti haline geldi. Birinci Dünya Savaşı sırasında, Alman ordusu 1914 yılında kenti işgal etti ve kent ancak 1918 yılında, İngiliz ve Kanada alaylarının yardımlarıyla, şiddetli mücadelelerden sonra geri alınabildi. İkinci

ci Dünya Savaşı da Birinci Dünya Savaşı'ndan farklı manzaralar yaşatmamıştı. Halkın Valenciennes'ten tahliye edilmesinden on yedi gün sonra, 27 Mayıs 1940 günü Alman orduları kenti işgal etti. 2 Eylül 1944'teyse, kanlı mücadelelerin ardından Amerikan askerleri Valenciennes'e girerek kenti özgürlüğüne kavuşturdu.

VALENCIENNES'DEKİ DÖNÜŞÜMÜN BAŞLICA OYUNCULARI

Valenciennes kentinin kendisini sanayileşmiş bir alandan yeniden sanayileşmiş bir bölgeye dönüştürme konusundaki başarısı, yeni işletmelerin ortaya çıkışı, yeni global ekonominin gerekliliklerine uyum sağlama kabiliyeti, güçlü bir siyasi liderlik ve Avrupa Birliği gibi çeşitli faktörlerin kombinasyonuna dayanır. Makalenin bundan sonraki bölümlerinde, bu faktörlerin tümü inceleneyecektir.

Yeni İşletmeler

Valenciennes'in dönüşümünü bir sanayisizleşme örneği olarak tanımlamak zordur. Bu durum, ancak kentin artık kömür madenciliği ve metalürji gibi ağır sanayilere dayanmamasıyla açıklanabilir. Ayrıca, kentteki hizmet sektörünün Valenciennes'deki çalışan nüfusun yaklaşık % 60'ını barındırarak, hızla büyümesi de bu duruma gerekçe gösterilebilir. Bütün bunlara rağmen, işgücünün % 32'si, sanayi alanında, en çok da otomotiv sektörü, demiryolu ve lojistik, elektronik ve inşaat endüstrilerinde görev yapmaktadır (CCI, 2009). Bu sebeple, Valenciennes'de yaşananlar, endüstriyel büyümeden tamamen vazgeçmekten, kentin bel bağladığı sanayilerin farklılaştığı bir durumda, bir "sanayisizleşme" durumu yerine, "yeniden sanayileşme" durumunu ortaya koyar.

Sanayisizleşme sürecindeki en önemli gelişme, hiç şüphesiz 1998'te Valenciennes'de kurulan Toyota fabrikasıdır. Valenciennes'de görüşülen katılımcıların çoğu, bu gelişmeyi kentin kaderini değiştiren hayati bir kilometre taşı olarak vurgulamıştır. Krizin zayıflattığı yılların ardından kentin gördüğü en büyük yatırımcı olan bu şirket, 3.000'i sınırsız süreli sözleşmelere dayan, 4.000 kişilik istihdam hacmiyle, Valenciennes halkına iş sağlama konusunda yadsınmaz bir rol oynadı. Gerçekten de, bu fabrika Fransız devletinin mali desteği olmaksızın, serbest piyasa koşullarında kentin çektiği ilk büyük yatırımdı.

Uluslararası/çok uluslu şirketleri belirli bölge ve kentlere yatırım yapmaya yönelten çeşitli faktörler olduğu sürekli söylenmektedir. Bu faktörleri şöyle sıralayabiliriz:

- Piyasa erişilebilirliği;
- İşgücünün maliyeti, becerileri, düzenlenmesi ve uygunluğu;
- Ulusal hükümet tarafından önerilen mali teşvikler;
- Mülk maliyetleri;
- Ulaşım olanakları ve diğer altyapı imkânları;
- Kurumlar vergisi sistemi ve
- Yabancı yatırımcıların ve nitelikli işgücünün ailelerine cazip görünecek kültür ve eğitim olanakları (Gren, 1999: 50).

Görünüşe göre, Valenciennes bu kriterlerin tümünü karşılama konusunda oldukça başarılıdır. Yapılan röportajlar, Toyota'yı Valenciennes'e çeken beş önemli faktörü ortaya çıkarmıştır. Bu faktörlerden birincisi, Toyota'nın zaten varlığını yerleştiği Brüksel'e yakın olan bir Avrupa kentinde bir fabrika kurma fikriydi. İkincisi, Fransız tüketicilerin Toyota'nın üretim alanında ağırlıklı olarak yer alan küçük otomobilleri tercih etmesiydi. Üçüncü faktör, kentteki endüstriyel işgücü rezervi varlığıydı. Bu rezerv, eskinin ağır sanayilerinde çalışanlarla sınırlı değildi; hatta Toyota'nın Valenciennes'deki varlığının öncesinde gelişen devlet destekli otomotiv sektörü çalışanlarını kapsayacak şekilde genişlemişti (ör. Peugeot). Dördüncü faktörse, o dönem kentin belediye başkanı olan ve bu yatırımları çekmek için tüm iç ve dış siyasi ağlarının yanı sıra, merkezi hükümetle kurduğu güçlü işbirliğini kullanan Jean-Louis Borloo'nun etkili aktivizmiydi (bkz. aşağıdaki bölüm). Bunlarla bağlantılı beşinci bir faktör de, merkezi devletle yerel yönetim arasındaki çalışma ilişkisinin ötesine geçerek, kentsel bölgeyi ve Sanayi ve Ticaret Odası'nı içine alan Fransız idaresinin farklı seviyeleri arasındaki yakın işbirliğiydi. Toyota'nın Valenciennes'deki kurulumunu daha geniş bir boyutta incelemek için bu faktörleri birer bağlama oturturken, otomotiv sektörünü yeni konularını en ekonomik alanlarda bulmaya zorlayan globalleşmenin etkisini de göz önünde bulundurmalıyız (Goldsmith, 2003: 113).

Toyota'nın kuruluşunu, Valenciennes'de 12.670 kişiye istihdam sağlayan otomotiv sektöründeki büyüme izledi (CCI, 2009).⁷ Aynı şekilde, demiryolu ve lojistik sektörü 288 işletmenin kuruluşuyla birlikte yaşanan ve kentin Paris, Brüksel ve Londra'nın bulunduğu yerde bulunarak sahip olduğu stratejik konumunun sağladığı muazzam bir büyümeye sahne oldu.⁸ Kent bugün

7 Bu sektördeki diğer şirketler arasında şunlar bulunmaktadır: Peugeot Citroen, Sevelnord, Faurecia, Sanoh, Inergy, Eurostyle Valenpast ve Simoldes.

8 Bu sektördeki şirketler arasında şunlar bulunmaktadır: Alstom, Bombardier, Valdunes, Sofanor, Saep, Railtech International, Team Groupe Hiolle, Mercedes Benz, Gefco, Fauret Machet pour Conforama Geodis, Lear Automotive, Michelin.

ses ve görsel alanda, özellikle de dijital yaratım (*image numerique*), animasyon hizmetleri, video oyunları ve bilgisayar ekranlarına yönelik diğer görüntüler gibi konularda faaliyet gösteren işletmeleri teşvik ederek, sanayi sektörünü daha da çeşitlendirme yolundadır.

Borloo Faktörü

Jean-Louis Borloo'nun 1989-2002 yılları arasında kentin belediye başkanı olarak seçilmesi ve daha sonra Enerji, Ekoloji, Sürdürülebilir Gelişme ve Bölgesel Planlamadan Sorumlu Devlet Bakanı olarak atanması, röportajlarda yer alan tüm katılımcılar tarafından kentin dönüşümünün arkasındaki hayati bir faktör, özellikle de siyasi ağ kurmaya örnek bir durum olarak vurgulanmıştır. Burada kısaca "Borloo faktörü" olarak anacağımız bu durumun, Valenciennes'deki dönüşümün tüm alanlarına hakim olduğu ileri sürülmektedir.

Borloo, belediye başkanı sıfatıyla, 1989 yerel seçimlerinde bağımsız aday olarak oyların % 76'sını toplamayı başaran, oldukça karizmatik bir lider profili çizerek, seçmenler arasında önemli bir meşruluk kazanmıştı. Röportajların hemen hemen hepsinde, bu meşruluğu sivil toplum oyuncuları, özel sektör, üniversite, Ticaret Odası'nın yanı sıra merkezi idareler ve Avrupa Birliği'yle işbirliği bağlantıları kurmak için başarıyla kullandığına değinilmiştir. Borloo'nun Valenciennes'in Komisyon ile merkezi devlet arasındaki müzakerelerde fon ve projelerin alınması konusunda ayrıcalıklı bir konuma oturtulmasında kilit bir rol oynadığı da iddia edilmektedir. Merkezi idare ve Brüksel'le kurduğu yakın bağlar, Valenciennes'in AB tarafından bir Hedef 1 bölgesi (en az gelişmiş bölge) olarak sınıflandırılarak, kente önemli bir fon aktarımı sağlanmasında rol oynayan en önemli faktör olarak vurgulanmıştır (bkz. aşağıdaki bölüm). Bu yakın bağlar, Borloo'nun 1989'da Avrupa Parlamentosu'na seçilerek, 1992'de Nord-Pas-de-Calais bölge meclisi üyesi (*conseiller régional*) seçilmesine kadar görev yapmasıyla da kuvvetlenmişti. Borloo'nun lobi çalışmaları sırasında savunduğu ve Valenciennes'in Belçika'daki Hedef 1 bölgeleri olarak sınıflandırılan eski kömür madenciliği alanlarından ayrılması gerektiğini öne süren başlıca argümanıyla birlikte, başarılı ağ kurma çalışmaları bu kararda hayati bir rol oynadı.

Borloo'nun durumu, Fransa'daki yerel yönetim rotasının popüler ulusal siyasetçilerin ortaya çıkışına zemin hazırlayabileceğinin diğer bir göstergesidir. Borloo, gerçekten de 2002 yılında iktidardaki merkez sağ parti UMP'den (Union pour un Mouvement Populaire) Kent ve Kentsel Yenilenme Bakanı olarak atandı. Borloo'nun Valenciennes'in kaderi üzerindeki etkisi, yeni gö-

reviyle birlikte daha da arttı. Hatta röportaja katılan kişilerden biri, Valenciennes'deki en önemli altyapı projelerinin birçoğunun, Borloo'nun Paris'teki bakanlık koltuğuna oturmasından *sonra*, yeni bakanın Paris'teki nüfuzunu Valenciennes'deki kalkınma projeleri için kullanması sayesinde gerçekleştirildiğini vurgulamıştır.

Avrupa Birliği

1988'deki AB yapısal fonları reformu, Valenciennes için kilit dönüm noktalarından birini oluşturmaktaydı. Tek piyasayı tamamlamak ve Yunanistan, İspanya ve Portekiz'in Topluluğa entegrasyonunu kolaylaştırmak için, büyük bir yapısal fon reformu yapılmıştı. Bölgelerin AB düzeyinde sınıflandırılması, finansman için başlıca kriter olarak ortaya konmuştu. Hedef 1 bölgeleri, GSMH'si tanımlanan Avrupa ortalamasının % 75'inin altında olan bölgeleri ifade ediyordu. Bu reform, uyum politikası doğrultusunda finansmanda yapılan, 1987-1993 arasındaki dönemde ikiye katlanan, 1994-1999 arasındaysa bir daha ikiye katlanan ciddi bir artışla paralel bir şekilde ilerlemekteydi (Goldsmith, 2003: 122).

Nord-Pas-de-Calais, 1993'te Hedef 1 bölgeleri çerçevesinde Avrupa fonlarından yararlanmaya başladı. Valenciennes birbirini izleyen üç dönem boyunca, yani 1989-1994, 1994-1999 ve 2000-2006 dönemlerinde, yaklaşık bir milyar Euro değerinde AB fonu aldı. Son iki dönemde, Valenciennes Hedef 1 bölgesi olarak sınıflandırıldıktan sonra, yaklaşık 8 yüz milyon dolar bölgeye kanalize edildi. AB'nin etkisi, kente kanalize edilen para miktarıyla sınırlı değildi. Asıl etki, bu fonların Valenciennes'de kullanılma biçimiyle sağlanmıştı. Reform geçiren yapısal politika, paranın geniş ölçekli altyapı projelerini desteklemek veya yerel yatırımlar için teşvik sağlamak yerine, ekonomik kalkınmayı teşvik etmek için harcanmasını gerektiriyordu (Goldsmith, 2003: 122). Bu sebeple, Valenciennes'deki öncelikli alanlar, ekonomik faaliyetlerin yükselmesi, araştırma, geliştirme ve teknoloji çalışmalarının büyümesi, insan kaynaklarının geliştirilmesi ve terk edilmiş bölgelerin rehabilitasyonu dahil olmak üzere bölgesel iyileştirme çalışmaları olarak belirlendi.

Yeni AB yapısal politikası, bunun yanında, AB fonlarının yönetimine "ortaklık" prensibi getirdi; yani, yönetimin alt ulusal seviyeleri, artık finansman tekliflerinin hazırlanması ve bölgesel programların uygulanması konusunda merkezi yönetime ve AB'ye dahil edilecekti. "Ortaklık" prensibi yerel seviyeyi kapsayacak şekilde genişletilerek, kamusal, özel ve gönüllü sektörler arasında fonların kullanımı konusunda ortaklıklar kurulması koşulunu getir-

di (Goldsmith, 2003: 122). Bu koşul, yerel yönetimlerin gücünü arttırmak ve belediye, Sanayi ve Ticaret Odası, Valenciennes Üniversitesi ve özel şirketler gibi farklı yerel oyuncular arasında “dayanışmayı” teşvik etmek için hayati bir unsurdu ve sonuç olarak bu özel bağlamda çok seviyeli yönetişimin uygulanmasına ilişkin önemli kollar içeriyordu (bkz. aşağıdaki bölüm).

Valenciennes artık Hedef 1 bölgesi olarak sınıflandırılmamaktadır. Birliğin Orta ve Doğu Avrupa’ya genişlemesiyle birlikte, yeni az gelişmiş bölgelerin AB’ye katılımı ve Valenciennes’de kaydedilen sosyoekonomik ilerleme, 2006 yılında kentin “pazar ve rekabet” bölgesi olarak tanımlanan bir Hedef 2 bölgesi olarak sınıflandırılmasıyla sonuçlanmıştır.

AVRUPALILAŞMA VE ÇOK SEVİYELİ YÖNETİŞİM

Valenciennes’deki dönüşüm süreci, Fransa’daki Avrupalılaşma ve çok seviyeli yönetişimin Birliğin etkisi ışığında uygulanma biçimini ve 1980’lerde Miterrand tarafından başlatılarak, 2003-2004 yıllarında yapılan simge niteliğindeki ademi merkezileşme reformları aydınlatmaktadır. 1988’deki büyük reformdan sonra AB’nin yapısal politikasındaki değişiklikleri nitelemek için “çok seviyeli yönetişim” terimini ilk kullanan Gary Marks (1992) olmuştur. Marks, bu anlayışı “çeşitli bölgesel katmanlarda yuvalanan yönetimler arasındaki bir sürekli müzakere sistemi” olarak tanımlamıştır (Marks, 1993: 402-03). Bache ve Flinders’e göre (2004: 3),

Çok seviyeli yönetişim anlayışı, bu sebeple hem yatay hem de dikey boyutlar içermektedir. ‘Çok seviyeli’ terimi, farklı bölgesel seviyelerde faaliyet gösteren yönetimlerin artan dayanışmasını ifade ederken, ‘yönetim’ terimi, yönetimlerle yönetim dışı oyuncuların çeşitli bölgesel seviyelerde gittikçe artan dayanışmasının sinyalini veriyordu.

Bu sebeple, çok seviyeli yönetişim, bir kurumsal oluşum süreci ve daha önceden merkezileşen güçlerin ulusal üstü ve bölgesel seviyelere kadar yeniden tahsis edilmesi üzerine kuruludur. Dolayısıyla, Avrupa Birliği’nin yapısal politikası aracılığıyla, ulusal üstü ve alt ulusal oyunculara gitgide daha fazla yetki delege ederek, ulusal yönetimin merkezietinde bir erozyona sebep olduğu öne sürülmektedir. Diğer tüm AB üye devletlerinde olduğu gibi, Fransa da böyle bir yapısal dönüşüm sürecinden geçmektedir. Ancak bu sürecin temposu nispeten düşüktür ve merkezi devlet Fransa’daki güçlü varlığını halen korumaktadır (Gren, 1999). Avrupa Birliği bağlamındaki çok seviyeli yönetişim, eşzamanlı olarak yürüyen iki temel süreç arz eder: *Avrupalılaşma ve bölgeselleşme*.

Cowles, Caporaso ve Risse'nin çalışmaları (2001: 2), Avrupalılaştırma kavramını "farklı yönetim yapılarının, yani oyuncular arasındaki etkileşimleri formalize eden bir siyasi sorun çözme yetisiyle bağlantılı hukuki ve toplumsal kurumların ve otoriteye ilişkin kuralların oluşturulması konusunda uzmanlaşan politika ağlarının Avrupa seviyesinde ortaya çıkması ve gelişmesi" olarak tanımlar.⁹ Avrupalılaştırma, bir üst ulusallaştırma biçimidir. Avrupalılaştırmanın, ulus-devletler arasında daha fazla dayanışma gerektiren yıkıcı globalleşme kuvvetlerini alt etmenin bir yolu olduğuna inanılmaktadır. Bir tarafta, AB, bölgeleri seferber edip, AB'yi merkezi yönetimle uzlaşma çabasında siyasi ve ekonomik destek kaynağı olarak kullanmalarına izin vererek, merkezi yönetimlerle bölgeler arasındaki devlet için ilişkileri değiştirmektedir. Diğer taraftaysa, ulusal üstü kurumlar, özellikle de Avrupa Komisyonu, ortaklık ve yönetim modelleri gibi, bölgesel yönetimin oyuncularının ve kurumlarının katılımlarını öngören yeni anlayışların doğrulanmasına yardım etmektedir.

Bu prensiplerin 1980 ve 1990'larda yapılan Avrupa yapısal fon reformları sırasında dağıtılması ve kurumsallaştırılması, bölgesel oyuncuların meşru AB politikası üyeleri olarak tanınmasını sağladı ve bölgeselleşmeye yönelik genel bir eğilimi teşvik etti. Bölgelerin ulusal üstü seviyeye erişim sağlamasını mümkün kılan bu değişikliklerin daha sonradan geçirdiği gelişmeler, bu nedenle, çok seviyeli bir politikanın oluşturulması anlamına geliyordu. Bunun yanı sıra, karar alma yetkilerinin artık merkezi devlet idarecilerinin tekelinde olmadığı ve Avrupa, ulusal ve alt ulusal gibi farklı seviyelerdeki oyuncular tarafından paylaşıldığı yeni bir yönetim tipi doğmuştu (Dobere, 2005). Bu yorum, çeşitli yazarların bölgeler gibi devlet dışı oyuncuların önemi ve karar alımının ve yetkilerin ulusal seviyeden ulusal üstü veya alt ulusal seviyelere geçmesi konularında yazılar kaleme almasına sebep oldu. Keating ve Hooghe (1996: 242), bu anlamda Avrupalılaştırmanın da bölgeselleşmenin de devlet fonksiyonlarının yeniden organize edilmesine ve ayrıştırılmasına sebep olduğunu öne sürmektedirler. Böylelikle Avrupalılaştırma, bölgeselleşmeye yönelik bu eğilimin katalizörü haline gelmektedir. Genişleme bağlamıyla bağlantılı olan bu tartışma, dolayısıyla katılım sürecinin, aday ülkelerdeki bölgelerin siyasi rolünde bir artışa yol açmasının beklendiğini ortaya koymaktadır.

⁹ Avrupa Entegrasyonuna ilişkin çeşitli teorilerin ayrıntılı bir derlemesi için, bkz. Rosamond (2000).

VALENCIENNES'DEKİ ÇOK SEVİYELİ YÖNETİŞİME İLİŞKİN DERSLER

Valenciennes'deki dönüşüm süreci, hiç şüphesiz merkezi devletle yerel yönetim arasındaki dayanışmanın yanı sıra, yerel çevredeki kamusal ve özel oyuncular arasındaki dayanışmayı da göstermektedir. Aslında buradaki durum, merkezi yönetimin yapısal politikadaki tüm genel harcamalar için AB seviyesinde pazarlık yapan belirleyici oyuncu olmasıdır. Buna rağmen, Hooghe ve Marks'ın (2001: 98-99) AB fonlarının “yapısal programlaması” olarak adlandırdığı durumda alt ulusal oyuncuların da nüfuz sahibi olduğu görülmektedir. Valenciennes'in durumunda, bu etkinin yapısal programlamanın tüm aşamalarında tek biçimli olmadığı da gözlenmiştir. Hooghe ve Marks'ın Fransa'daki durumda daha genel bir seviyede gözlemlendiği gibi, Valenciennes'deki alt ulusal oyuncular, bölgesel kalkınma planlarının oluşturulmasında ve bu planların Komisyon'la görüşülmesinde en az nüfuz sahibi olan unsurlardır (Hooghe ve Marks, 2001: 98-102). Ancak röportajlarda yer alan iki kişinin de vurguladığı gibi, yerel oyuncular, kentin dönüşümünde kilit bir rol oynayan AB fonlu projelerin hazırlanması, uygulanması ve izlenmesinde hayati önem taşıyan oyuncular olarak yer almışlardır. Fon sağlanacak projeler yerel yönetim, üniversite, sanayi ve ticaret odası ve küçük ve orta büyüklükteki işletmelerin aktif katılımıyla seferber ediliyor, uygulanıyor ve izleniyordu.

Ne var ki, bu noktada merkezi devletin rolü yadsınmamalıdır. Merkezi devlet, Lille'deki başkan aracılığıyla, fon almak üzere önerilen projelere karar vermek üzere kurulan ve ayrıca projelerin uygulanmasını izlemek amacıyla oluşturulan komitelerde de temsil edilmektedir. Bu sebeple, Andy Smith'in (1997: 718) “yetki dağılımlı” devlet olarak tanımladığı, bölgesel seviyede işlev gösteren ve yerel oyuncular için kaçınılmaz bir devlet söz konusudur. Bu kaçınılmazlık, iki önemli faktöre dayanır. Birincisi, yerel oyuncuların yapısal fonların idaresi için gereken karmaşık bürokratik prosedürler hakkındaki bilgisi için başkanın resmi görevlilerine bel bağlamasıdır. İkinci faktörse, başkanın yerel oyuncular arasında yapısal fonların oluşturulması ve yürütülmesi konusundaki anlaşmazlıklarda tarafsız bir arabulucu rolünü üstlenmesidir (Smith, 1997: 718-19). Röportaja katılan bir kişinin de vurguladığı gibi, bu rol, geçmişte yerel siyasi ve ekonomik elitler arasındaki, hatta yerel ekonomik elitlerin kendi içindeki şiddetli çatışmalardan nasibini almış Valenciennes gibi bir kent için özellikle önem kazanmaktadır.

Bu sebeple, merkezi devletin fonların idaresi konusunda yerel oyunculara hakim olduğu bir durumda, hiyerarşik bir ilişkiden pek söz edilemez. Ak-

sine, merkezi devletle ilgili yerel oyuncular arasında müzakere edilmiş anlaşmaların getirdiği, yardımcı idare olarak tanımlanabilecek bir ilişki söz konusudur. Beklendiği gibi, bu durum Fransa'daki ademi merkezileşme reformlarının ardından Fransız yerel yönetiminde oluşan değişikliklere bakıldığında gayet uygun görünmektedir. Fransız devletinin ademi merkeziyet sonrasında “içi boşalmış” bir hale gelmediği, aksine rolünü yerel yönetimin “komutanı” olmaktansa, yerel yönetimin dayanışmayla yürüyen ilişkilerinde “işbirliği ortağı” olarak yeniden tanımladığı sık sık vurgulanmaktadır (Reigner, 2001). Hélène Reigner'in (2001: 184) altını çizdiği gibi,

İdari yetki başkandan, bölge veya bölüm meclislerinin başkanlarına geçmesi, belediye başkanlarının elindeki denetim yetkilerinin de alınmasıyla birlikte, merkezi devletin temsilcisi olan başkan ile seçimle gelen yerel görevliler arasındaki ilişki değişti. Başkan, komutandan çok, yerel yönetimin bir ortağı haline geldi... Kısacası, işbirliği ilişkileri farklı bir güç dengesiyle sürdürülmekteydi: liderlik, devlet memurlarından geleneksel olarak seçilen ara karar mekanizmalarına geçmiş, elitler devletin en yüksek kamu görevlileri olmuş, ulusal siyasetçilerinse konumu değişmemiştir

Valenciennes'in durumunda, merkezi devletin sürmekte olan önemi, kentin eski belediye başkanı Jean-Louis Borloo'nun Brüksel'deki Valenciennes'in Hedef 1 bölgeleri arasına katılması konulu lobi çalışmalarını merkezi devlet *aracılığıyla* başarıyla sürdürme biçiminde de görülüyordu. 1993'te yapısal fonlarda yapılan yeni reformla birlikte, ulusal yönetimler Komisyon karşısında fon alacak bölgelerin belirlenmesi konusunda daha fazla yetki kazandılar. Böylelikle, “yerel oyuncuların varlığı tüm gücüyle ulusal seviyede vakit kaybetmeden yer almaya başladı” (Smith, 1997: 722). Hooghe ve Marks (2001: 97) ise, Komisyon'un 1993'te objektif bir seçim yapmak yerine, ulusal yönetimlerin baskısına dayanarak karar verdiğinin ve Nord-Pas-de-Calais'in (Valenciennes dahil) bazı bölümleriyle, AB'deki diğer bazı az gelişmiş bölgelerden yana çıktığının altını çizmektedirler.¹⁰ Röportajlarımıza göre, Borloo'nun varlığı ve Brüksel'deki lobi çalışmaları ne kadar faydalı olsa da, Valenciennes'in Komisyon tarafından Hedef 1 bölgesi olarak sınıflandırılmasını sağlamada belirleyici rol oynayan unsur, Borloo'nun Paris'teki aktivizmiydi.

AB'nin ve yapısal politikasının, Valenciennes'deki yerel oyuncuların katılımcı rolünün artmasını açıklamak için mevcut bulunan tek açıklayıcı de-

10 1993'te Hedef 1 olarak belirlenen diğer bölgeler, İngiltere'deki Merseyside, Belçika'daki Hainaut, Almanya'daki Doğu Berlin ve Doğu Lander ve Hollanda'daki Flevoland'dı.

ğişken olduğunu öne sürmek de oldukça zordur. Sözgelimi, Borloo'nun kenti dönüştüren oyuncu olarak üstlendiği rol, Fransa'daki ademi merkezileşme reformlarından bağımsız bir şekilde kavramsallaştırılamaz. Fransa'daki ademi merkezileşme süreci, "başarılı belediye başkanlarının daha girişimci olmasını" sağlayan faktörün ademi merkezileşme olduğu bir durumda, yerel oyuncularının kapasitesinin artmasında kilit bir rol oynadı (Cole, 2006: 41). 1982 reformu, seçimle gelen yerel temsilcilere yerel kalkınma işlerinin sorumluluğunu verdiğinden beri, yerel liderler başarısızlığın suçunu merkezi devlete atmak konusunda zorlanmaya başlamıştı. Bu nedenle, meşrulukları ve geleceğe ilişkin siyasi beklentileri, gün geçtikçe yerel kalkınma konusunda yaptıklarının başarısına bağlı olmaya başladı; bu bağımlılık da onları kendi bölgelerinde daha aktif birer oyuncu haline getirdi (Michel, 1998: 159-60).

Valenciennes'deki farklı yerel oyuncular arasında mevcut bulunan işbirliği ağları için de benzer argümanlar sunulabilir. Aslında, AB yapısal fonlarının "ortaklık" prensibinin yerel seviyede çeşitli devlet ve sivil toplum oyuncularını arasındaki dayanışmayı arttırmakta önemli bir rol oynadığı görülmüştür. Raporaja katılanların hemen hemen hepsi, bu AB prensibinin yerel oyuncular, özellikle de eskiden daha çatışmalı ilişkiler içinde olan belediye, üniversite ve özel işletmeler (sanayi ve ticaret odası ve hizmetler aracılığıyla) arasındaki "dayanışmayı" arttırmaya önemli ölçüde katkıda bulunduğunu vurgulamıştır. Bu çerçevedeki en son örneklerden biri, özel işletmeler, işgücü ve üniversiteyi içeren, "sürdürülebilir gelişme" konusunda rekabet gücüne sahip bir nitelik taşıyan bütünleştirilmiş bir ekonomik bölge kurmayı amaçlayan AB fonu destekli projedir. Aynı şekilde, yatırımcıların, özel işletmelerin ve işgücünün ulaşım alanındaki projeler için bir araya getirilmesinin planlandığı bir durumda, AB fonlarını kullanma açısından bir "teknopol" söz konusudur.

AB'nin rolü değişmeden kalmak üzere, bu genişletilmiş dayanışmada belirleyici bir etki yaptığı söylenen başka faktörler de ileri sürülmektedir. Cole'un (2006: 41) vurguladığı gibi, ademi merkezileşme reformlarından sonra, "yerel ağlar belediye başkanlarını ve onların *bağlantılarını*,¹¹ yerel ekonomik gücün temsilcilerini (odalar, işveren dernekleri, bireysel işadamları), gönüllü dernekleri ve kamusal-özel ortaklıkları (karma ekonomi toplumları) içine alacak şekilde çok daha geniş bir kapsama ulaştı". Yeni girişimci belediye başkanları, daha başarılı kalkınma projelerine imza atabilmek için, bu koalisyonları seferber etmek zorundaydılar. Ademi merkezileşmenin yanı

11 Belediye başkanının icra memurları.

sıra, globalleşen ekonominin yerel oyuncuların bütünleştirilmiş girişimci faaliyetine odaklanan neo-liberal bir fikir birliğini zorunlu kılma konusundaki etkileri de göz önünde bulundurulmalıdır. Neo-liberal politikaların popülerliğinin, Valenciennes'in gelişimine yardımcı olduğu öne sürülmektedir. Ayrıca röportajlarda kentin bu konuda halkın rızasını aldığı da belirtilmektedir. Kurumlar ve elbette insanlar arasındaki ideolojik çatışmalar, dönüşüme zemin hazırlayan neo-liberal bir fikir birliği sağladı. Kentin tarihi burjuva yapısının, dolayısıyla kapitalist görünümünün de bu fikir birliğinin sağlanmasını desteklediği ileri sürülmüştür.

Dolayısıyla, Valenciennes'in durumu, AB'nin alt ulusal oyuncuların yetkilerini merkezi devlet karşısında fazlasıyla arttırmak ve yerel seviyede faaliyet gösteren oyuncular arasındaki dayanışmayı teşvik etmek konularında oynadığı rolün fazla baskın olduğuna dair bir uyarı niteliği taşır. Bu durum, çok seviyeli yönetişimin taleplerini değerlendirirken, iki seviyede özel bir dikkat gerektiğine işaret etmektedir. Dikey seviyede, bu talepler çok seviyeli yönetim literatürünün ulusal devletlerin azalan yetkileri üzerindeki taleplerini içerir. Güçlü bir devlet geleneğine sahip olan Fransa'daki gibi durumlarda, merkezle yerel arasındaki değişen ilişkileri açıklamak için, çok seviyeli yönetişimdense "çok seviyeli katılım" kavramının kullanılması daha faydalı olabilir (Bache, 1998: 155). Valenciennes göz önünde bulundurulduğunda, ulusal devlet, AB'nin etkileşim içinde olduğu Fransız kamu idarelerinin karakterine bağlı olmak kaydıyla, değişen tüm biçimlere rağmen halen önemini korur gibi görünmektedir. Yatay seviyede, çeşitli yerel oyuncular arasındaki dayanışmanın artışı, Fransa'daki ademi merkezileşme reformları ve globalleşme ve neo-liberal modelin yaygın popülerliği gibi ilgili diğer fenomenler ele alınmadan açıklanamaz.

SONUÇ: BİR "YENİ BÖLGESELLEŞME" MODELİNE DOĞRU

Valenciennes, aynı zamanda iki farklı bölgecilik biçimini ele alan bölgecilik literatürüne ilişkin önemli bir yaklaşım sunar: *eski bölgecilik ve yeni bölgecilik* (Harvie, 1994; Keating, 1995 ve 1998; Gren, 1999). Eski bölgecilik, ulus-devletin ve merkezi otoritenin bölgelere oranla daha güçlü bir konum kazanmasına sebep olacak şekilde, çeşitli azınlık gruplarının etno-kültürel taleplerine dayanır. Sözgelimi, İskoçya ve Bask ülkelerinin bölgesel talepleri, bu tür eski bölgecilik anlayışına bir örnek oluşturmakla birlikte, İngiliz ve İspanyol merkezi devletlerinin güçlenmesini sağlamıştır. Eski bölgecilik biçiminin başlıca kaynağının, Michael Hechter'ın (1975) İskoçya, İrlanda, Katalonya ve

Bask ülkelerinde görüldüğü şekilde iç kolonileşme olarak adlandırdığı bir duruma karşı toplu bir tepki oluşturma motivasyonu olduğu öne sürülmüştür. Diğer bir deyişle, eski bölgecilik, etno-kültürel homojenliği ve 19. yüzyılda yaşanan milliyetçilik çağının parametreleri çerçevesindeki ulusal siyasi bütünleşmeyi doğuran merkezileşme ve modernleşme sürecine karşı bir tepkidir. Bretagne ve Korsika, Fransa'daki bölgeciliğin bu eski bölgecilik biçimiyle algılanabileceğini göstermektedir.

Öte yandan, yeni bölgecilik, çağdaş globalleşme çağıyla, özellikle de bölgenin yükselişi ve ulus-devletin gelişimin bir aracısı olarak düşüşüyle, yeni bir bölge bilinciyle, Avrupa yapısal politikalarının etkisiyle ve sınıraşırı faaliyetlerle şekillenen çeşitli konjonktür ve yapı özelliklerinden oluşur. 1970'lerin ortalarında yaşanan dünya ekonomik krizi, modern devletleri, ciddi zorluklar içinde olan bölgelerin yükünü hafifletmenin bir yolu olarak, ulusal üstü bölge politikaları oluşturmaya sevk etmişti. Bu sebeple, globalleşen ekonominin yıkıcı etkilerine karşı koymak adına, yeni bölge tipleri oluşturuldu. Avrupa Birliği'ndeki yeni bölgeler, yeni global ekonominin gerekliliklerine uyum sağlama konusunda oldukça ısrarlıydılar. Bu gereklilikleri şöyle sıralayabiliriz: mali stratejilerin, üretim stratejileri üzerindeki baskınlığı, bilgi toplumunun öneminin gittikçe artması, teknolojinin uluslararası bir nitelik kazanması, çok uluslu şirketlerin artan görünürlüğü, AB, G7, BM ve WTO gibi ulusal üstü kurumların çoğulcu otoritesi, müzik, animasyon, görüntüler, fikirler ve görsel medya gibi kültürel unsurların yükselişi ve global kentlerin ve bölgelerin ortaya çıkışı (Gren, 1999: 41-43).

Fransa'nın kuzeyinde yer alan ve Valenciennes kentini içine alan Nord-Pas-de-Calais bölgesi, işte bu yeni ortaya çıkan bölgeler çerçevesinde yorumlanmalıdır. Böyle bölgeler ve kentler, yabancı şirketlerin doğrudan yatırımlarını çekmektedirler. Ash Amin ve Nigel Thrift (1995), bu bölge ve kentlerin yabancı yatırımları çekme ve istihdam yaratma konusundaki başarısının, globalleşme sürecinin değişen gerekliliklerine uyum sağlama kapasitelerine bağlı olduğunu öne sürmektedirler. Yazarlar, globalleşmenin bölgesel seviyeyi etkilediğini ve bu seviyenin global olanı elinde tutarak, açık ve “öğrenen bir bölge” oluşturmak için, doğru kurumsal “karışımları” bulmak zorunda olduğunu belirtmektedirler. Bu bölgelerde, özellikle gerçek hizmet merkezlerinin kurulmasıyla desteklenen yenilikçi ağ organizasyonu büyük bir önem taşımaktadır. Bu merkezler, radikal yeniliklerin benimsenmesini ve yayılmasını sağlamak için, yatay şirketler arası teknolojik işbirliğine öncelik vermektedirler. Amin ve Thrift (1995: 12), “teknoloji merkezleri veya hizmet

merkezleri gibi, şirket ağlarının yenilikçi yanını koruyacak işletme destek sistemlerine duyulan ihtiyacı” vurgulamışlardır.

Kurulma aşamasında olan teknopoller ve dijital yaratım alanında git-tikçe artan uzmanlık, Valenciennes’in globalleşmenin risklerine ve güçlüklerine karşı koymak için oldukça donanımlı olduğunu ortaya koymaktadır. Aynı şekilde kent, Avrupa uluslararası rekabet bağlamında, Avrupa Demiryolu Ajansı merkez ofisi gibi, uluslararası boyutlara sahip altyapılara odaklanmaktadır. Bu makale, Valenciennes kentine yoğunlaşarak, bu kenti globalleşme sürecine ayak uydurma bakımından “öğrenen bir kent” haline getiren en önemli boyutları açıklamaya çalışmıştır. Görünüşe göre, bu “öğrenen bölgeler ve kentler”, globalleşme yarışından galip çıkmışlardır.

KAYNAKÇA

Kitaplar, Makaleler ve Raporlar

- Amin, Ash ve Nigel Thrift (1995), *Globalization, Institutions and Regional Development in Europe*, Oxford: Oxford University Press.
- Bache, Ian (1998), *The Politics of European Union Regional Policy: Multi-Level Governance or Flexible Gatekeeping?*, Sheffield: Sheffield Academic Press.
- Bache, Ian ve Matthew Flinders (2004), “Themes and Issues in Multi-Level Governance”, I. Bache ve M. Flinders (der.), *Multi-level Governance* içinde, New York: Oxford University Press, s. 93-107.
- CCI du Valenciennois (2009), *Panorama Economique du Valenciennois*, Valenciennes: Chambre de Commerce et d’Industrie du Valenciennois.
- Cole, Alistair (2006), “Decentralization in France: Central Steering, Capacity Building and Identity Construction”, *French Politics*, C. 4, s. 31-57.
- Dobre, Ana Maria (2005), “Europeanisation and domestic territorial change: the Spanish and Romanian cases of territorial adaptation in the context of EU enlargement”, *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, C. 7, No. 3, s. 351-366.
- Goldsmith, Mike (2003), “Variable Geometry, Multilevel Governance: European Integration and Subnational Government in the New Millennium”, K. Featherstone ve C. Radaelli (der.), *The Politics of Europeanization* içinde, Oxford: Oxford University Press, s. 112-134.
- Gren, Jörgen (1999), *The New Regionalism in the EU: The Lessons to be drawn from Catalonia, Rhone-Alpes and West Sweden*, Stockholm, SIR.
- Harvie, Christopher T. (1994), *The Rise of Regional Europe*, Londra: Routledge.
- Hechter, Michael (1975), *Internal Colonialism The Celtic Fringe in British National Development*, Londra: Routledge & Kegan Paul.
- Hooghe, Liesbet ve Gary Marks (2001), *Multi-Level Governance and European Integration*, Lanham: Rowman and Littlefield.
- Howarth, David (2003), “French Subnational Government and the European Union”, S. Milner ve N. Parsons (der.), *Reinventing France: State and Society in the Twenty-First*

- Century* içinde, Londra: Palgrave: 76-96.
- Keating, Michael (1995), "Europeanism and Regionalism", B. Jones ve M. Keating (der.), *The EU and the Regions* içinde, Oxford: Oxford University Press, s. 1-22.
- , *The New Regionalism in Western Europe: Territorial Restructuring and Political Change*, Cheltenham, Glos: Edward Elgar.
- Keating, Michael ve Liesbet Hooghe (1996), "Bypassing the nation-state? Regions and the EU policy process", J. Richardson (der.), *European Union Power and Policy-Making* içinde, Londra: Routledge: 216-229.
- Marks, Gary (1992), "Structural Policy in the European Community", A. Sbragia (der.), *Europolitics: Institutions and Policymaking in the "New" European Community* içinde, Washington: The Brookings Institute: 191-225.
- Marks, Gary (1993), "Structural Policy and Multilevel Governance in the EC", A. Cafruny ve G. Rosenthal (der.), *The State of the European Community C. 2: The Maastricht Debates and Beyond* içinde, Boulder, CO: Lynne Rienner: 391-410.
- Michel, Herve (1998), "Government or Governance? The Case of the French Local Political System", *West European Politics*, C. 21, No. 3, s. 146-169.
- Reigner, Hélène (2001), "Multi-Level Governance or Co-administration? Transformation and Continuity in French Local Government", *Policy & Politics*, C. 29, No. 2, s. 181-192.
- Rosamond, Ben (2000), *Theories of Integration*, Londra: Palgrave.
- Smith, Andy (1997), "Studying Multi-Level Governance: Examples from French Translations of the Structural Funds", *Public Administration*, C. 75, s. 711-729.
- Stevens, Anne (2003), *Government and Politics in France*, Londra: Palgrave.
- Tilly, Charles (1984), *Strikes, Demonstrations, and Social Movements in Twentieth-Century France*, CRSO Working Paper, No. 311.
- Ville de Valenciennes (2007), *Valenciennes, en route to a sustainable future*, Valenciennes: Mairie de Valenciennes.

Elektronik Kaynaklar

- <http://info.assedic.fr/unistatis/index.php?idmenu=12424&idarticle=12349&chemin=12424&lf=thide&persform=1>
- <http://www.insee.fr>

Karabük: Yeniden Yapılanma Sürecindeki Şirket Şehri: Hangi Toplu Hareket Türü?

FRANÇOIS BAFOIL – AYSU ACAR

1 940'ların arifesinde kurulan Karabük,¹ o dönemde Türkiye ve İngiltere arasında imzalanan 2,5 milyon sterlinlik kredi anlaşmasıyla, Türkiye'nin en büyük devlet yatırımını temsil eden KAR-DEMİR demir fabrikasının etrafında kurularak, Türkiye Cumhuriyeti'nin ilk şirket şehri olmuştu. Fabrikasının çevresindeki kuvvetli kentleşme süreci, 1930'larda 12 konuttan doğup, bundan kırk yıl sonra 100.000'den fazla haneye ulaştı. Kent, tiyatro sahnesine sahip ilk sinema salonunun, mini golf alanının ve sentetik sahanın yanı sıra, 1940'ların ilk tenis kortunu, ilk ve halen en geniş olma özelliğini koruyan planlı toplu konutları ve ilk kayak merkezini burada kuran merkezi otoriteler tarafından kuvvetle destekleniyordu. 1929'da kurulan Cumhuriyet'in ilk özel lisesi olup, bugün de Türkiye'nin en önemli eğitim kurumları arasında bulunan TED'in (Türk Eğitim Derneği) bir kolu da bu kentte kurulmuştu. Faaliyetlerini geliştiren KAR-DEMİR, Alaybey, Taşkızak ve Pendik tersanelerinin farklı birimleri, Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu'nun anten kuleleri, 64 üniteden oluşan Çay Fabrikaları, 9 Şeker Fabrikası, 7 Çimento Fabrikası, Etibank'ın bazı bölümleri, petro-kimya fabrikalarının bazı bölümleri ve bazı askeri tesisler dahil olmak üzere, farklı birçok fabrikaya yüklü yatırım-

1 Karabük bölgesi, Karadeniz Bölgesi'nin batısında bulunmaktadır ve Bartın, Çankırı, Kastamonu, Bolu ve Zonguldak illeriyle komşudur. En önemli ırmağı, Filyos ırmağıdır. NUTS II'ye göre, bölgenin başkenti Zonguldak ve Bartın olmak üzere diğer iki kentle birlikte TR81 bölgesini oluşturmaktadır. Ünlü KAR-DEMİR fabrikasının bulunduğu Karabük merkezin yanı sıra, diğer 5 ilçe daha bulunmaktadır; bunlardan Safranbolu sadece yurtiçinde değil, UNESCO Dünya Mirası Kenti olması sebebiyle yurtdışında da tanınan ilçelerden biridir.

lar yaptı (Kiper, 2003). Bu dönemde, fabrikada 10.000'in üzerinde işçi çalışmaktaydı ve bu rakam 1970'lerde 12.000'e vararak zirveye ulaştı. Bu geniş gelişme eğitimi merkezine eşlik etmesi için, sanayi ve ticaret odası ve sosyal ofisler kuruldu. Başlangıçta, toplam üretim kapasitesi yılda 150.000 tondur. 1970'lerde, yaklaşık 12.000 işçi çalıştıran fabrika, bu kapasiteyi yılda 500.000 tona çıkardı.² Özelleştirmenin ardından, 2002 yılında kapasiteler yılda 1.000.000 tona ulaştı. Yeni bir yüksek fırının kurulmasıyla, kapasitenin ikiye katlanması beklenmektedir.³ Son olarak, hammadde taşımak için, şirketin Türk demiryolu üreticileri arasında birinci sıraya oturtan 400.000 ton yıllık kapasiteli yeni bir demiryolu işletmesi kuruldu.

1980'lerin başında baş gösteren krizin ardından, istihdam seviyesi 1995'te 4.200'e, 2009'daysa 3.715'e geriledi. Sanayi krizi KAR-DEMİR'i öyle şiddetli vurmuştu ki, fabrika, işçilerinin yaklaşık üçte ikisini kaybetmiş, bu da Karabük nüfusunda eşit seviyeli bir işsizlik ve göç hareketi yaratmıştı. KAR-DEMİR, lider bir şirket olarak, devlet mülkiyetindeki ağır sanayinin motorlarına hizmet veren İskenderun İS-DEMİR (Türkiye'nin güneydoğusu) ve Ereğli ER-DEMİR (Karadeniz Bölgesi) adlı iki demir-çelik fabrikasına daha hayat vererek, endüstriyel bölge profilinin bütününe etkiledi (Kiper, 2003). İngiltere'deki Liverpool, Fransa'daki Lille ve Valenciennes veya Polonya'daki Lodz ve Katowice gibi Batı dünyasındaki diğer şirket şehirlerine benzer şekilde, bu şirket şehri de bir "*fait social total*"i (mutlak sosyal olgu) temsil eder.

Karabük, ağır sanayiye dayalı bir kalkınma modelinin sınırlarını ve yeni Cumhuriyet'in ilk yıllarına damgasını vuran ithal edilmiş bir ikame sanayileşme modelini çok erken yıllarda tecrübe etti. Bu dönemde, şirket, Türkiye'de daha iyi konumlanan diğer planlarla aynı anda yürütülmenin zorluğuyla karşı karşıya kaldı. Limanlara daha yakın olan bu eşzamanlı şirketler, çok daha az işlem masrafı ödüyordu. İkincisi, 1980'lerdeki ekonomik kriz, demir talebinin düşüşüyle birlikte büyük şirketleri doğrudan etkileyerek, üreticileri kesin ürünleri hedef almaya zorladı. Son olarak, AB katılım süreci, Türk siyasi yetkililerini Karabük'ün menfaatlerine ters düşen bazı politikaları benimsemeye mecbur bıraktı. AB gibi açık bir pazarda, özel işletmeler hakim olarak yer alırken, devlet yardımları bu piyasanın dışında tutulmaktadır.

Bu sebeple, bu şirket şehrinin yeniden yapılanma sürecini ele alan analiz, yerel/bölgesel, özel ve kamusal oyuncuların yerel kaynakları ilgili ve fikir

2 Bkz. http://www.Karabükum.net/hakki_bilgucu_makale.asp?id=69

3 KAR-DEMİR İşletmesi Raporu, Gedik Yatırım, 07.05.2007.

birliği sağlanmış bir yönde bir araya getirerek kullanma kapasitesini vurgulayan sosyolojik toplu hareket yaklaşımına dayanmaktadır. Bu durumda, en önemli konulardan biri liderliktir. Bunu kim uygulamaktadır? Bir öncelikler hiyerarşisi içinde organize olup, ortakları kendi menfaatlerinin peşinde gitmektense aynı oyunu oynamaya ikna etme kapasitesine kim sahiptir? Bu soru, “eski” merkezîyetçi kamu yönetiminden, merkez dışı bir sisteme geçişin altını çizerek, Türkiye politikasıyla doğrudan bir bağa dikkat çekmektedir. Vali –siyasi otoritenin temel figürüdür– kentin belediye başkanıyla ve fabrikanın endüstriyel menfaatlerini, müdürünü ve sendikasını destekleyen özel oyuncularla nasıl işbirliği kurar? Kamusal stratejiler –merkezi, bölgesel ve belediye ait stratejiler– sanayi stratejisiyle nasıl bir bağlantı içindedir? Fabrika bugün yeniden yapılanma sürecinin kamusal dinamiğinde nasıl bir yerdedir? Bu perspektifte, başka iki teorik referans daha yer alır. Birincisi, geçmiş deneyimlerin (hem her bir oyuncunun hem de kentin deneyimlerinin) oyuncular tarafından nasıl seferber edildiğini ve bu deneyimin yeni mimari için nasıl “yeniden bir araya getirildiğini” anlamak için faydalı bir araç olan “yola bağımlılık”tır. İkinci referansı ise, AB’nin oyuncular üzerindeki etkilerine yönelik sorularla ve bunların modernleşme stratejilerinin AB hakimiyetiyle ne ölçüde uyumlu olduğu sorunuyla tetiklenen “Avrupalılışma” yaklaşımı verir. AB, krizi yatıştırmaya ve bazı çözümler getirmeye yönelik bir kaynağı mı temsil etmektedir, yoksa sadece Karabük’e doğrudan fayda sağlamayacak, harici bir kısıtlayıcı mıdır? Şirket kentinin geçtiğimiz yüzyıl içindeki evriminin başlıca adımlarını hatırladıktan sonra, şimdi de temel sanayi, belediye ve bölge oyuncularının teşvik ettiği veya gözden kaçırdığı toplu hareketi daha iyi anlayabilmek için, krizin farklı boyutlarını analiz edeceğiz. Oyuncuların elle- rindeki kaynakları nasıl kullandığını inceleyerek, “toplumsal sermaye”nin önemini vurgulayacağız.

TABLO 7.1
1941-1987 Yılları Arasında KAR-DEMİR’de Çalışan İşçi Sayısı

Yıl	1941	1945	1951	1961	1971	1981	1987	1995	2009
İşçi sayısı	3.120	3.693	3.722	6.847	10.634	13.269	8.846	4.200	3.715

Kaynak: Yazıcı, 1992: 96.

BİR ŞİRKET KENTİNİN TARİHİ: DEVLET MÜLKİYETİNDEKİ BİR ŞİRKETTEN ÖZELLEŞMEYE GİDERKEN YAŞANAN SORUNLAR

Büyük Buhranın 1929 yılına damgasını vurması sebebiyle, dünya ekonomisinin öncü şirketleri, yüksek enflasyon ve işsizlikle mücadele etmek için, korumacı politikalara yöneldiler. Dünya ekonomisinin yaptığı etki, Türkiye Cumhuriyeti'ni de diğer devletler gibi korumacı, müdahaleci ve devletçi politikalar uygulamaya itti ve özellikle 1930'ların ağır sanayisini ciddi ölçüde güçlendirdi. Devlet idaresindeki bu yeni anlayışın yansımaları, o dönemde Türkiye'yi yönetmekte olan ve 1931'de parti programına alınan devletçilik (*étatisme*) esasını benimseyen CHP'de (Cumhuriyet Halk Partisi) açıkça görünüyordu. Daha sonra, *devletçilik* esası 1937 Anayasası'na da alındı. 1934-1938 için yapılan ilk beş yıllık program, bu sürecin ilk meyvesi oldu ve Zonguldak Kömür İşletmeleri de dahil olmak üzere, yabancı mülkiyetindeki çeşitli hizmetler, ulusallaştırıldı. Bu program bünyesindeki ayrıcalıklı sektörler, kenevir, metal iş sanayi (demir-çelik, bakır, sülfür), kâğıt, kimya (sentetik ipek, gül yağı, fosforik asit ve süperfosfat), taş ve toprak (cam, çimento) sektörleriydi. Devlet, tahminlerin üzerinde bir miktar ayırarak, 100 milyon liralık bir yatırım yaptı ve en çok yatırımı alan sektörler, kenevir (% 36) ve demir-çelik (% 23) oldu (Kepenek ve Yentürk, 2003: 68). Demir-Çelik gibi oldukça önemli ve stratejik sektörlerdeki Kamu İktisadi Teşekkülleri (KİT) de işte bu programla başladı. Bu yıllarda, ülkenin batısıyla doğusu arasında ulaşım sağlayan demiryolları inşa edildi. İlk programın başarı kazanması sayesinde, 112 milyon liralık bir yatırımı temsil eden ikinci bir beş yıllık plan kabul edildi, ancak bu plan İkinci Dünya Savaşı boyunca hakim olan acil durum koşulları sebebiyle bazı değişikliklere tabi oldu. Soğuk Savaş yılları ve uluslararası konjonktür sebebiyle, Türkiye 1947'de Yunanistan'la birlikte Uluslararası Para Fonu'ndan (IMF) askeri destek aldı ve ertesi yıl ilk ekonomik yardım talebini yaptı. Türkiye o günden bu yana, IMF'yle oluşturulan ekonomik programını sürdürmektedir. Ancak 1950'lerin başında baş gösteren ekonomik krizin ilk belirtisinden söz etmeden önce, Karabük'ün oluşmasını amaçlayan karara geri dönelim. Neden Karabük seçilmişti?

Karabük'ün Seçilmesi

Demir-çelik, Cumhuriyet'in kuruluşundan itibaren, modernleşme ve kalkınmanın kilometre taşı olarak görülmüştür. Bir demir-çelik fabrikası kurmaya yönelik fizibilite çalışması, bu dönemin Ekonomi Bakanı'nın inisiyatifiyle,

1925 yılında başladı. Bu bakımdan, stratejik önem taşıyan alanlar –petrol, demir-çelik– özel bir önem verilerek ele alındı. İki yabancı uzman tarafından hazırlanan bir rapora göre, kömür ihraç etmek koşuluyla bir fabrika kurulmasına karar verilmişti. Bunu takiben, Ticaret Bakanlığı bünyesinde bir müdürlük kuruldu ve Belçika, Avusturya ve Lüksemburg’da çeşitli kömür ve çelik analizleri gerçekleştirildi. Ancak bütçe kısıtlamaları sebebiyle, demir ve çelik endüstrisinin kurulması gecikmeye uğradı. 1932 yılı, bir Rus delegasyonunun birleşik bir rapor hazırlayarak, yılda 150.000 tonluk yabancı talebin mevcut bulunması halinde yıllık 300 ton kapasiteye ulaşmanın mümkün olduğunu ortaya koyması sebebiyle, demir-çelik sanayi için çok önemli bir yıl oldu. Sektörün kurulmasında önemli rol oynayan diğer bir faktör de, bu dönemde liberal görüşleriyle ve Ekonomi Bakanlığı’na aday gösterilmesiyle tanınan Celal Bayar’dı. Böyle bir çerçevede, kimya sanayi gibi diğer ulusal yan sanayileri geliştirme amacıyla dış ticareti arttırmak için bir fabrika kurmak kesinlikle gerekli görülmektedir. Neticede, Cumhuriyet’in ilk bankası Sümerbank ve dönemin Savunma Bakanı, potansiyel sorunları saptamak ve fabrikanın kurulması için en doğru ve en uygun konumu seçmek için işbirliği yoluna gittiler.⁴

Karabük’ün deniz kenarında olmaması sebebiyle bir demir-çelik fabrikası inşa etmek için doğru yer olup olmadığına ilişkin geniş tartışmalar yaşanmıştı; bu tartışmalar halen sürmektedir. KAR-DEMİR fabrikasının kapatılması gerektiği öne sürüldüğünde, başlıca argümanlardan biri, fabrikanın yüksek nakliye masrafları sebebiyle demir-çelik üretiminde verimsiz olduğuydu. Aslında, fizibilite araştırmasını yapan Rus delegasyonu, en uygun yer olan deniz kenarındaki Ereğli’yi önermişti. Gelgelelim, bu dönemde iki karşıt yaklaşım söz konusuydu: işlem masraflarını azaltmak için fabrikayı deniz kenarında inşa etmenin önemi ve Birinci Dünya Savaşı ve Kurtuluş Savaşı’nın ardından, 1930’larda hakim olan ulusal güvenlik sorunu. Önerilen yerler arasından seçim yapmak üzere aday gösterilen Sümerbank ve Savunma Bakanlığı, güvenlik ve savunma sebeplerini göz önünde bulundurarak, fabrikanın denizden 100 kilometre içeride inşa edilmesi gerektiğini ortaya koydu. Dolayısıyla, fabrika Ereğli yerine Karabük’te kuruldu.

Bu argümanın arkasında, Karabük’ün en doğru yer olarak seçilmesi için başka sebepler de vardı. Karabük’ün seçiminde rol oynayan önemli kriterlerden biri, Türkiye’de kömür yatakları bakımından en zengin olan bölgeye, yani Zonguldak’a yakın oluşuydu. Diğer bir önemli faktör de, Karabük’ten

4 KAR-DEMİR resmi internet sitesi: <http://www.kardemir.com/turkce/tarihce/index.html>

geçerek bölgenin diğer büyük şehirlere ve limana bağlantısını sağlayan bir demiryolunun bulunmasıydı. Ayrıca, Karabük'teki yaşam koşullarının işçiler için uygun olduğu, jeolojik koşullarınsa ağır sanayi tesislerinin kurulmasına elverişli bulunduğu da belirtilmişti.⁵

Çeşitli Endüstriyel ve Toplumsal Krizler

Karabük ve KAR-DEMİR, 1930'ların sonunda başlayan inşa süreci boyunca çeşitli kırılma noktalarıyla yüz yüze kaldı. Türkiye'deki ekonomik yapıda yaşanan değişimlerin ilk belirtileri, 1950'de eski Ekonomi Bakanı Celal Bayar'ın liderliğindeki Demokrat Parti'nin (DP) seçilerek CHP iktidarını noktalaması gibi dönüm noktalarıyla, 1940'ların sonundan itibaren görülmeye başlamıştı.⁶ CHP'ninkinin aksine, DP'nin programı özel girişimciliği içeren, ekonomik kalkınmaya yönelik planlar hazırlayan, iç ve dış oyunculara önem veren, kısacası bir "yeni devletçilik" yaklaşımı yansıtan, daha liberal tabanlı bir programdı (Kepenek ve Yentürk, 2003: 91). 1960'ta, kamu sektörünün stratejik planlarını belirlemek için, Devlet Planlama Teşkilatı adında resmi bir stratejik planlama birimi kuruldu. Ancak siyasi istikrarsızlıklardan ve 1960'taki darbeden ötürü, Türkiye ekonomisi kötüye gitmeye başladı. Farklı gruplar arasında gitgide büyüyen siyasi gerilimler ve süregiden çatışmalara bağlı olarak bazı hakların aşama aşama askıya alınması, 1970'lere damgasını vuran gelişmeler oldu. 1970'lerin sonuysa, kapsamlı grevlere tanıklık etti.

1980'deki askeri darbe, demokrasinin üç yıl boyunca askıya alınmasıyla sonuçlanarak, 1983'te genel seçimlerden galip çıkan Anavatan Partisi (ANAP) adlı yeni bir siyasi partinin yükselişine yol açtı. Turgut Özal, Türk ekonomik ve siyasi yaşantısında yeni bir alan açan ilk Başbakan olma sıfatını aldı. ANAP, Türk Lirasını ciddi ölçüde devalüasyona uğratan bir ekonomik istikrar programıyla birlikte gelmişti. Özal, piyasa ekonomisini kurmak için liberal politikalar uyguluyor ve çeşitli reformlar yapıyordu (Akat, 2000). Bunun, bir zamanlar uluslararası ticareti, hatta döviz kullanımını sınırlayan katı kuralların hakim olduğu Türkiye'de neo-liberal politikaların başlangıcı olduğu yaygınlıkla kabul görmektedir. 1980-1982 yılları arasında alınan yeni kararlar ve uygulanan politikalarla birlikte, bazı bütçe kaynaklarının Kamu İktisadi Teşekküllerine (KİT) aktarımına da çeşitli sınırlamalar getirildi ve fiyatlar, maliyet artışı göz önünde bulundurarak, devlet yerine kurumlar tarafın-

5 Bkz. <http://www.kardemir.com/turkce/tarihce/index.html>

6 Türkiye Büyük Millet Meclisi, Türkiye'deki Seçimler http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/se-cimler.secimdeki_partiler?p_secim_yili=1950

dan nispeten daha liberal bir şekilde belirlenmeye başladı. 1983-1988 döneminde, bu politikalar, mali dengesi bütçe aktarımının sınırlandırılmasıyla bozulan, liberal piyasa kurallarına uyum sağlamada güçlük çeken ve giderek artan borç yükünü taşıyamayan Kamu İktisadi Teşekkülleri'nin kapasitesinin gün geçtikçe azalmasına yol açtı (Köse, 2000: 36-46). Türkiye, dış ticaret hacmini arttırmaya ve ekonomisinin boyutunu genişletmeye başlamış olduğu halde, 1989 yılıyla birlikte Türk ekonomisinde yeni bir gerileme baş gösterdi.

KAR-DEMİR'in sahne olduğu önemli bir toplumsal hareket, şirketin para kaybetmesine yol açan 1989 greviydi. Grev 137 gün sürdü ve görüştüğümüz ÇELİK-İŞ Sendikası memuruna göre, işçiler tarafından korunduğu için fabrika bu süreçte hiçbir zarar görmedi. Grev, siyasi bir yönelime sahip değildi ve başlıca amacı, maaşların 1 kilogram demirin fiyatına eşit olmasını sağlamaktı. En sonunda, işçiler istedikleri maaşı almayı başardılar. 1980'lerin sonundaki büyük grevler ve gösterilerin ardından, ilk kriz 1995'te, devletin fabrikaları ya kapatacağını ya da özelleştireceğini açıklamasıyla birlikte çıktı. Özelleştirmenin ardından (aşağıda hukuki boyutlarıyla ele alacağız), işçi sayısı yaklaşık üçte iki oranında olmak üzere, büyük bir düşüş gösterdi. Diğer bir ciddi krize, 2001 yılının başında, Türkiye'deki siyasi istikrarsızlığın ekonomik bir başarısızlığa sebep olarak Türk parasının tek bir gecede yarı yarıya değer kaybetmesine yol açan krizdi. Bu kriz, fabrika için kapanmanın eşğine gelmesine sebep olan bir dönüm noktası oldu ve üst yönetim kurulundaki değişikliklerle yeni bir vizyonun benimsenmesini sağladı.

KAR-DEMİR, 1989'a kadar para kazanan bir şirketti, fakat bu yıldan sonra bürokrasinin hantallığı ve yatırım eksikliği yüzünden para kaybetmeye başlamıştı. Aynı dönemde, ortalama yıllık geliri 216 milyon dolar, personel gideriyse 125 milyon dolardı. Bu rakamlar, tüm dünyada gelirin yaklaşık % 20-30'u kadar olan personel giderinin, KAR-DEMİR gelirin % 58'ine denk düşecek kadar yüksek olduğu anlamına geliyordu. Benzer işletmelerde, bir işçinin masrafı yılda 8.000-10.000 ABD dolarıyken, KAR-DEMİR'de bu rakam 20.000 ABD dolarına eşitti. Bu yüksek miktar, oy toplamak için gerekenden fazla insanın işe alınmasını isteyen siyasetçilerden ve yüksek maaşlardan kaynaklanıyordu (Ersöz, 2003: 6). KAR-DEMİR, halk için bir fabrikadan çok daha fazlasıydı ve farklı seviyelerde bazı sosyal ve eğlence olanakları sunmayı başarmıştı. Toplumsal imajı ve konumu, işçilerin kapatılmasına da özelleştirilmesine de karşı çıkmamasının tek sebebiydi.

KAR-DEMİR, iki farklı seçeneğin mevcut bulunmasından ötürü, 1995'te Bakanlar Kurulu kararıyla özelleştirildi: fabrika ya kapatılacaktı ya

da özelleştirilecekti. Karabük'ün sosyoekonomik ve kültürel koşullarına bağlı olarak, fabrikanın kapatılması neredeyse imkânsızdı; böyle bir karar, kent yaşayanlarını daha da kötü bir duruma düşürdü. Bu durum, 1994'te Tansu Çiller'in liberal-muhafazakâr hükümeti tarafından hazırlanan "5 Nisan Ekonomik İstikrar Programı" çerçevesinde öngörülmüştü. Bu dönemde, bütçedeki yüksek cari hesap açığı sebebiyle, Türk Lirası değer kaybetmiş, ABD dolarıysa aşırı değer kazanmıştı. Ekonomik paketin önemli bir yapısal kararıysa, para kaybetmekte olan Kamu İktisadi Teşekküllerini özelleştirmek oldu (Kepenek ve Yentürk, 2003: 468). Ancak bu kararlar, pek çok kişinin eleştirilerine hedef olmuştur ve Türk halkının büyük kısmı bu tarihi işlerini kaybetmeleri ve devalüasyonla hatırlamaktadır. Zaten yüksek olan enflasyon oranının döviz fiyatlarındaki istikrarsızlık ve kamu harcamalarındaki düşüş nedeniyle % 149'a dayanması da özellikle bu dönemi anımsatır (Aydoğan, 2004).

5 Nisan kararlarıyla birlikte, yıl sonuna kadar kapatılacağı öngörülen Karabük'te ciddi tartışmalar ve gösteriler baş gösterdi. Yaklaşık 5.000 işçiyi temsil eden sendika, sivil toplum, sanayi ve ticaret odaları ve 7 aydır burada yaşayan halk tarafından geniş bir kampanya başlatıldı. Bu oyuncular, bazı siyasi partilerin yerel temsilcileri, belediye başkanı ve diğer görevliler tarafından da destekleniyordu. En sonunda, bu hareket KAR-DEMİR'in kapatılmasını önlemeyi başardı ve fabrikanın özelleştirme kapsamına alınması kararı verildi; KAR-DEMİR 30 Aralık 1994'te işçileriyle birlikte satın alındı (Ersöz, 2003: 7).

Özelleştirme Modeli

KAR-DEMİR, 1 Türk Lirası gibi sembolik bir tutar karşılığında kendi işçilerine ve kent halkına satılan ilk Kamu İktisadi Teşekkülü olması açısından, önemli bir özelleştirme modeli oluşturmaktaydı. Koalisyon hükümeti tarafından hazırlanan bu modele göre, KAR-DEMİR, % 35 işçilerin (hissedar grubu A), % 40 bölgenin sanayi ve ticaret odasının (hissedar grubu B) ve % 25 kent halkıyla fabrikadan emekli olan kişilerin (hissedar grubu D) ortaklığıyla kurulması öngörülen KAR-DEMİR Anonim Şirketi'ne devredilecekti. İşten çıkarma tazminatı sayesinde, işçiler hisselerini alabildiler. Ancak özelleştirme'nin ardından hisselerin oranı değişti ve işçiler (hissedar grubu A) toplam hisselerin % 51'ine sahip oldular. Bunun anlamı, fabrikanın kendi işçilerinin mülkiyetinde olduğuydu ve bu, herkes için yeni bir durumdu. Bu durum, işverenin sendika, çalışanların da işçiler olması sebebiyle bazı sorunları da beraberinde getirdi. Sendika, işçilerin hak ve yararlarını koruyan bir kurum olduğu için, yatırım süreçlerinde bazı olumsuz sonuçlar doğmaktaydı.

Bu sırada, KAR-DEMİR birçok ekonomistin Sovyet tipi ekonominin çöküşünün ardından yeni Avrupa devletlerinde görüp kınadıkları durumun net bir örneğini sergilemekteydi (Aghion ve Carlin, 1997: 241-262; Aghion ve Blanchard, 1998: 87-100). Kendi işçilerine satılan işletmeler (Dışarıdan yönetim, DY), hiçbir değişimi teşvik etmeyişi, aksine fabrikaları ekonomik likidasyona götürenlerden oluşan çıkar gruplarını tetikleyişi sebebiyle güçlü eleştirilere maruz kalmaktaydı. Bu çıkar grupları, sendikalara bağlı eski yöneticilerin arasından doğuyordu. Doğu Avrupa’da da, Türkiye’de olduğu gibi, işçilerin kendi kendini yönetmesi olabilecek en kötü terimlerle tasvir edilmekteydi. Yolsuzluk ve kayırma, yoldaş ekonomisi (Frydman, Murphy ve Rapaczynski, 1998) ve benzeri sözcükler, şirketlerin kendi işçileri tarafından yönetilmesine şiddetle karşı çıkmayı hedefliyordu: bir tarafta başarısız bir yönetimi desteklemeye kendini adayan DY, diğer taraftaysa DY’nin sağlayamadığı fon, teknoloji, pazar, ağ, nitelik, çalışanların kariyeri, vs. gibi temel varlıkları getirerek, şirketleri açık bir şekilde yönetmeye uygun DYY. Bu makalede yeterli yerimiz bulunmadığından, birçok ampirik vaka çalışmasının yolsuzluğa ilişkin eleştirilerin sebepsiz olmadığını açıkça ortaya koyduğunu söylememiz yeterli olacaktır. Bu durumun başlıca sebebi, şirketlerin, şirket menfaatleri veya işçilerin kendisi pahasına sadece kendi işlerini korumakla ilgilenen insanlar (eski yöneticiler ve sendika) tarafından yönetilmesine duyulan kuşku- lu ilginin derin karışımıydı.⁷ İşte bu sebeple, yolsuzluk büyük ölçüde yayılmıştı ve “eski-yeni” yöneticiler hiçbir sınırlamayla zora koşulmadıkları için, işçiler çoğu zaman bu işten zararlı çıkan taraf oluyordu. Dolayısıyla, özelleştirmeyi anlamak için gereken temel teorik yaklaşım, mülkiyet hakları teorisi değildir. Bu yaklaşım, değişen kuralların değiştirilmiş ve doğru tavırlara kendi başlarına liderlik edemeyişini açıklayamaz. Mülkiyet haklarının değiştirilmesi, ancak değişim dinamiğine eşlik eden hiçbir teşvikin bulunmayışı halinde formal olabilir. Bu nedenle doğru yaklaşım, baş menfaat sahibinin (hissedarın) temsilciye (yöneticiye) teşvikler sayesinde baskı uygulama kapasitesinde ısrar eden bu “baş menfaat sahibi / temsilci” yaklaşımıdır. Bu teşvikler, doğru hareketleri ödüllendirir, yanlışlarıysa cezalandırır.

Ancak bu modelin (DY) kendilerini yabancı ülkelerde çalışan emsallerinden daha az baltalanmış hisseden nüfuslara zaman zaman memnuniyet getirdiğini de eklemeliyiz. Bu nüfuslar, gerçekten de işçilerin büyük bir ço-

7 Bu sebeple Josef Stiglitz (2002) birçok hissedarı bünyeye katarak, yönetim kurulunu yeni özelleştirilmiş firmalardan oluşturmayı önerdi; bunların arasında bankacılık sisteminin temsilcileri de bulunuyordu.

ğunluğunu kendilerine göre iyi sebeplerle işten çıkararak, muazzam bir memnuniyetsizlik duygusuna yol açmışlardır. Karabük'te, işten çıkarma sürecinin sonuçları, fabrika işçilerinin çoğu emekli olduğu veya KAR-DEMİR'in devlet teşekkülü olması sayesinde 'devlet memuru' statüsünde bulunmaları sebebiyle eşdeğer bir iş bularak başka kentlere taşınmaları nedeniyle, ekonomik bakımdan korkunç sonuçlar doğurmadı. Ancak işçiler ve halk arasındaki memnuniyetsizliğin sebebi, bir zamanlar fabrikanın sahip olduğu, özelleştirmeyle birlikte özel kuruluşlara kiralanan sosyal alanların kaybedilmesi idi. Karabük'teki birçok kişinin vurguladığı gibi, kent 1950'ler ve 1960'larda, işçilerin diğer birçok yerdekinden daha yüksek standartlara sahip sosyal olanaklardan faydalanabildiği altın çağını yaşamıştı. Ancak toplumsal yaşamı çekici kılan konserlerin, müsabakaların ve diğer birçok sosyal faaliyetin gerçekleştirildiği geçmiş günlerle bugünü karşılaştırdığımızda, sosyal standartlarda açık bir düşüş olduğu görülüyordu ve işçilerin çoğu geçmişe özlemle bakıyordu. Üstelik, birçok DDY'de de yolsuzluklar açığa çıkmış ve verimlilik kriterleri nadiren karşılanmaya başlamıştı. Doğru özelleştirme biçimleri hakkındaki geniş tartışma, işte bu nedenle yönetim biçimlerine ilişkin sorunları da ele alır. Bir modelin diğer bir model karşısındaki avantajlarını net bir şekilde belirlemek gerçekten de çok zordu. DY modeli, işçilerin yakın geçmişte edindikleri deneyime daha fazla saygı göstermek gibi önemli bir avantaj sunuyordu. Adalet (eşitlik) hissi, işçilerin gözünde çok değerliydi. Ancak öte yandan, DYY modeli daha verimli olmasının getirdiği güçlü bir destekten (verimlilik) faydalanıyordu ve bu durumda özelleştirme ne kadar hızlı gerçekleşirse, ekonominin de o kadar çabuk iyileşeceğini söylemek yanlış olmazdı. Global ekonomide, ihracat işleri ancak güçlü DYY akışlarıyla desteklenebilirdi.

Böylelikle, 2001'de Türkiye'de yaşanan genel krizle birlikte, fabrika derin bir krize girdi ve kapanmanın eşiğine geldi. Bu durum göz önüne alındığında, artık yeni bir idareye sahip olan sendika, vizyonunu değiştirmekte karar kılarak, hisselerinin bir bölümünü başka kişilere atadı ve temel misyonu olan denetleme ve müzakere etme görevlerine geri döndü. Yeni yönetim yapısı, artık KAR-DEMİR'in eski yöneticilerine ve eski müşterilerine, yani demir malzeme üreticilerine daha büyük bir yer açmış, böylece yeni yönetim yapısı daha müşteri odaklı bir nitelik kazanmıştır. Bu eski müşterilerin yeni yönetim yapısına dahil edilmesinin altında yatan fikir, demir döngüsünü üretimden satıcılara kadar daha iyi bir şekilde bütünleştirmektir. Bu karar, aynı zamanda fabrikanın eskiden olduğu gibi bazı yan ürünler değil, çelik üretmek

olan asıl fonksiyonunu hedef almayı amaçlar. Dolayısıyla tüm sosyal birimler ya feshedilmiş ya da özelleştirilmiştir. Bu birimler artık fabrikaya ait değildir. Bu şekilde, özelleştirme süreci, temelde 1990 sonrasında Doğu Avrupa’da hakim olandan farklı sayılmazdı (Major, 1999 ve Bafoil, 2009); Doğu Avrupa’daki süreçte de mülkiyet haklarının yeniden tanımlanmasına, şirketlerin başlangıçtaki görevlerine yoğunlaşarak, önemli bir teknoloji ve eğitim yatırımı yapılmasını sağlamaları eşlik etmiş, aynı anda temel fonksiyonla doğrudan ilişkili olmayan ve artık pazar tarafından sağlanan fonksiyonlardan sorumlu olan diğer departmanlar özelleştirilmişti: sözgelimi ulaşım departmanları veya işçiler için restoranlar ve farklı oteller içeren sosyal işler departmanı, vs.

Bu yeni profesyonel çerçevede, sendika da değişimler geçirdi. Karabük’teki ilk sendika, 1950’de KAR-DEMİR’de kurulmuştu. Bugün en nüfuzlu sendika, HAK-İŞ Konfederasyonu’na bağlı sektöre özel bir sendika olan ÇELİK-İŞ’tir. Sendikanın 11’i kadın işçi olmak üzere, 3.000 üyesi bulunmaktadır. Toplam 14 ofisi vardır ve her iki yılda bir, toplu bir konvansiyon düzenlemektedir. Üyeler, sendikaya aldıkları yevmiye başına aidat öderler. Karabük ofisinde, 3 profesyonel işçi görev yapmaktadır ve bu işçilerin maaşı sendika tarafından ödenmektedir. Bu sendikanın, kriz dönemi boyunca esnek çalışma saatleri ve ücretsiz izin uygulayan ilk sendika olması da ayrıca önemlidir. Bunun sebebi, burada önemli bir işgücü kültürünün bulunması ve işçilerin fabrikayı evleri gibi görmeleridir. Buradaki özelleştirme geçmişinin Türkiye tarihinde, hatta dünyada bir ilk oluşunun sebebi de budur. Özelleştirmenin ardından, işçiler hisselerin % 50’sinden fazlasına sahip oldular; bu, kendi kendilerinin çalışanı oldukları anlamına geliyordu. Bu durum, bazı sorunlara ve üretimde verimsizliğe yol açtı ve fabrika yeni bir krizle burun buruna geldi. Bunun ardından, sendika vizyonunu değiştirdi ve denetim görevini daha iyi yürütmek ve işçilerin çıkarını korumak amacıyla hisselerinin bir bölümünü satmakta karar kıldı. Müzakere sistemi ve toplu konvansiyona bakıldığında, çalışma saatlerinin, maaşların, hakların ve eğitimlerin her yönden katılımı hazırlanan konvansiyona dahil olduğu görülür. Konvansiyonun 21. maddesi, işin tanımını verir; 35. maddeyse, iş eğitiminin açıklamasını yapar. Tüm sendikaların genel olarak sergilediği bazı zayıflıklar, mevzuattaki bütçe harcamaları gibi birtakım belirsiz bölümlerden kaynaklanmaktadır. Kasada toplanabilecek paranın miktarı hakkında herhangi bir kural olmadığından, yönetim kurulu bir tür ekonomik esnekliğe sahiptir ve bu esneklik bazı sorunlara zemin hazırlar.

KAR-DEMİR'in daha profesyonel bir idareye sahip olduğu 2001 sonrasındaki gelişimini analiz ettiğimizde, şirketin 5 yıllık üretim verilerini göz önünde bulundurmalıyız. KAR-DEMİR aslında her türlü ham demir ve çelik, kok kömürü ve kok yan ürünleri satmaktadır. Türkiye'deki diğer fabrikalar gibi, temel olarak inşaat sektöründe kullanılan uzun çelik üretimi yapmaktadır. Türkiye'de, demir-çelik üretimi 3 entegre fabrika ve elektrik ark ocaklı 16 fabrikayla gerçekleştirilmektedir. Ancak çelik üretimiyle tüketimi arasında bazı tutarsızlıklar söz konusudur: inşaat sektöründe kullanılan ulusal çelik üretimi, toplam çelik üretiminin % 87'siyken, bu tür çeliğin tüketimi, toplam tüketimin yalnızca yaklaşık % 50'sini oluşturmaktadır. Türkiye'nin inşaatla kullanılan bu çelikleri ihraç ederek, otomotiv ve ambalaj sektörlerinde kullanılan düz çelik ürünlerini ithal etmesinin sebebi de budur. KAR-DEMİR entegre fabrikaları, kok kömürü fabrikaları, yüksek fırınlar, çelikhaneler, sürekli dökümhaneler, elektrik santralleri, çelik yapım fabrikaları, kireç fabrikası ve oksijen fabrikası gibi bazı merkezi birimlerden oluşur.⁸ KAR-DEMİR ürünlerinin listesi ve 2001-2006 döneminde ton/yıl olarak üretim miktarları aşağıdaki gibidir:

HANGİ TOPLU HAREKET TÜRÜ?

Karabük kentinin KAR-DEMİR'deki değişiklikleri takiben yaşadığı büyük krizi anlamak için üç bilgi yeterlidir. Yukarıda da değindiğimiz gibi, 1989'da 12.000 işçi çalıştırılırken, on yıl sonra bu seviye üçte birine düşmüştür. İkincisi, şirketin özelleştirilmesine bağlı olarak, sosyal olanakların çoğu ortadan kalkmıştır. Son olarak, kitle göçleri kenti etkisi altına almıştır. 1999 ve 2000 yıllarında, yıllık ortalama nüfus artış oranı Karabük'te % 8,13'ken, bu oran Karadeniz Bölgesi genelinde % 3,65'tir.⁹ Türk İstatistik Enstitüsü'nün daha geniş bir çerçevede derlenen verilerine baktığımızda, 1995-2000 arasında % 40,7'lik net dış göç oranıyla, 57. sıraya oturduğunu ve 77. sırada bulunan Zonguldak ve 80. sırada yer alan Bartın'la birlikte TR 81 Bölgesinde bulunduğunu görüyoruz.¹⁰ Böylesine derin ve genel bir krizle karşılaşıldığında, bölgesel ve yerel kalkınmayı hedefleyen farklı inisiyatifleri nasıl değerlendirebiliriz? Toplu hareket, bu kitlesel ve "mutlak" fenomeni çözecek tek konu gibi görünmektedir. O halde başlıca oyuncular arasında nasıl bir ortaklık kurulmalıdır?

⁸ KAR-DEMİR İşletmesi Raporu, Gedik Yatırım, 07.05.2007.

⁹ Bölgesel Sosyoekonomik Kalkınma İndeksi (Devlet Planlama Teşkilatı, 2003) <http://ekutup.dpt.gov.tr/bolgesel/gosterge/2003-05.pdf>

¹⁰ Türk İstatistik Enstitüsü (TİE), 1995-2000 döneminde net göç oranına göre şehirlerin sınıflandırması www.tuik.gov.tr/PrelstatistikTablo.do?istab_id=160

TABLO 7.2

Ürünler	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<i>Kok ocakları</i>						
Kok + Kok tozu	525.585	415.935	590.209	586.47	660.615	713.5
<i>Yüksek fırın ve sinter</i>						
Sinter	724.5	625.9	816.1	847.2	1.093.400	1.040.000
Sıvı ham demir	727.457	541.879	809.482	800.723	972.584	1.021.051
Çıkarma	10.197	702	27.035	39.963	64.317	37.624
<i>Çelikhane</i>						
Çelik (külçe)	13.703	2.114	2.584	1.233	1.883	-
Sürekli çelikhane (çubuk)	596.756	535.636	665.409	640.677	766.596	750.072
Sürekli çelikhane (blum)	129.619	30.254	143.275	155.351	197.991	279.414
Toplam net üretim	740.078	568.004	811.268	797.261	966.471	1.029.486
<i>Hadde fabrikaları</i>						
Çubuk	81.809	1.517	1.811	1.624	1.921	-
Platin	-	372	232	-	-	-
Blum (sıralı blum)	432	575	2.895	756	2.157	327
Yuvarlak demir	316.318	179.571	297.696	238.505	226.065	366.814
Köşebent demiri	5.158	1.764	8.475	9.295	4.39	1.491
Profiller	32.859	7.882	46.713	50.489	44.703	33.288
Metal eksen	8.602	3.797	5.284	6.194	12.249	3.019
Demiryolu tedariki	716	6.517	11.358	16.328	26.172	34.468
Toplam net üretim	445.894	201.995	374.464	323.191	317.657	439.407

Kaynak: KAR-DEMİR İşletmesi Raporu, Gedik Yatırım, 07.05.2007.

Röportaj yaptığımız tüm oyuncular, toplu hareket için doğru bir temel oluşturması gereken aynı noktada birleştiler. Birinci nokta, kentin profilidir. Kentin profili, endüstriyel miraslarla ve ciddi miktarda vasıflı işçiyle şekillenmiştir. Bu nedenle, gelecekte bu mirasları ciddi şekilde göz önünde bulundurmaksızın yeni bir profil yaratılmamalıdır. Tüm oyuncuların hemfikir olduğu ikinci bir sonuçsa, yüksek bir ters göç akışının olduğu, bu akışın özellikle genç nesilleri etkilediğidir. Dolayısıyla, kamu stratejileri bu genç insanlara odaklanmalıdır. Üçüncü sonuçsa, Karabük'ün önemli bir kent olma sıfatını koruduğu ve bu sebeple gelecekte önemli bir rol oynayacağıdır. Peki bu yeni oyunda rol alacak oyuncular kimlerdir? En yüksek iki siyasi otoriteyi, bölgesel kalkınmadan sorumlu valiyi ve kentsel faaliyetlerden sorumlu belediye başkanını ele alalım. Bu ikisi arasında alçakgönüllü bir işbirliğinin kurulamaması, görünüşe göre beklenen toplu verimliliğin önündeki en büyük engellerden biridir.

Siyasi Arena. Vali ve Belediye Başkanı: Daha Fazla İşbirliği

Vali

İlk oyuncu, validir. Vali, merkezi otoritelerin temsilcisi ve bölgesel kalkınmanın kilit figürüdür. Karabük, 1995'te Zonguldak'tan idari olarak ayrılmasıyla birlikte bir kente dönüşmüştür. Aynı yıl kurulan Valilik, Karabük'ün tüm ilçelerini temsil etmektedir ve bu ilçelerin her birinde, idari bölümler yer almaktadır. Bütün bu oyuncular, merkezi devlet tarafından atanır. Özellikle valilik, kent sorunlarıyla başa çıkma, merkezi devletle koordinasyon ve Karabük'ün kamusal işleri konularında çok önemli bir rol üstlenmektedir. Vali'nin krize ilişkin vardığı sonuç gayet açıktır: 2003'e kadar yürütülen merkezi ekonomi, 1930'ların siyasi ve ekonomik bağlamında meşrulaştırılmıştır; ancak Türkiye 1970'ten sonra dünya ekonomisinden kaçamadığı için, bu büyük bir başarısızlıkla sonuçlanmıştır. Üretkenlik ve önemli teknolojilerin eksikliği, ekonomik dinamizmin yokluğundan kaynaklanmıştır. Özelleştirmeyi doğru seçim yapan da budur. Özelleştirme, üretkenliğin ciddi ölçüde yükselmesine ve endüstriyel ekipmanlarda geniş bir modernleşmeye zemin hazırlamıştır. Yeni yönetim yapısı içinde, başkanlık kesinlikle bulunmamaktadır. Devlet tüm ekonomik faaliyetlerden çekilmiştir ve Vali sadece çelik üretimini çevresel kalitesini kontrol edebilmektedir. O kadar.

Böyle nispeten liberal bir ekonomik konum, Karabük'teki işçi profilinin korunması gerektiği hususuyla nasıl bir araya getirilebilir? Vali, bu soruyu ekonomik durumu radikal biçimde değiştirebilecek Filyos projesinden söz ederek yanıtlamıştır. Filyos, 100 km'yi bulmayan uzunluğuyla Karabük'ü Karadeniz'e bağlayan bir nehirdir. Proje, Karabük Valiliği'nin yanı sıra, projeden faydalanacak Zonguldak ve Bartın gibi komşu illerin katkılarıyla da desteklenmektedir. Filyos projesi, bir limanın, birkaç enerji santralini, bir havalimanının ve bazı serbest ticaret bölgelerinin inşasını içeren entegre ve kompleks bir projedir. Birkaç kenti kapsayarak, bölgesel kalkınmayı arttırmayı amaçlayan kapsamlı bir proje olması sebebiyle, ikinci GAP (Güneydoğu Anadolu Projesi) olarak görülmektedir; GAP, Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşundan beri yürütülmüş en pahalı proje olup, ülkenin Güneydoğu bölgesini içine almaktadır (Büyüksalih, Öncü ve Akcin, 2003). Filyos projesi tamamlandıktan sonra, Karabük'teki işletme ve fabrikaların ürünlerini diğer ülkelere satmaları, Karadeniz bağlantısı sayesinde kolaylaşacaktır. Bütçe yükü oldukça yüksek olduğu için, projenin tamamlanmasının yaklaşık 10 yıl süreceği tahmin edilmektedir. Ancak projeye birlikte, Karabük'teki bölgesel

kalkınmanın yüksek bir ivme kazanacağı açıkça görülmektedir ve bu projenin ulusal seviyede sağlayacağı önemli bir avantajın yanı sıra, bu kentin ve bölgenin geleceği olacağını söylemek yanlış olmaz. Geçmiş yıllarda yapılan demiryolu yatırımının Karabük'ün kalkınması amacıyla şekillendirilmesi gibi, bugün yeni bir ulaşım yolunun geliştirilmesi de çok ciddi bir önem taşımaktadır. Nehir, Karabük çeliğinin dünya pazarına açılmasını sağlayacak ekolojik ve kolay bir yol olması sebebiyle geliştirilmelidir. Projeden faydalanan diğer illerin en büyük avantajı, kullanacakları limanlarla yakından bağlantılıdır. İstanbul ve İzmir, deniz kenarında bulunmaktadır. Ulaştırma masrafları, Karabük'ünden çok daha düşüktür. Öte yandan, KAR-DEMİR Rus eşzamanlı oyuncularının mevcut bulunduğu gelişmekte olan pazarlara ulaşmak için, kendini en yüksek kaliteli çelik ürünler yerine, en düşük kaliteli ürünler bakımından konumlandırmalıdır.

Bölgesel Kalkınma Ajansları (BKA) ve bunların uygulama alanları, Türkiye'nin yönetim yapısında nispeten yeni bir fenomen oluşturur. Türkiye'de Avrupa Birliği katılım süreciyle oluşan yeni bölgelilik politikalarının bir sonucu olarak, ülke merkezîyetçi devlet idaresinden, nispeten merkez dışı bir idare biçimine geçmektedir. AB uyum sürecinde NUTS (Bölgesel İstatistiki Birimler Nomenklatürü) reformunun yapıldığı 2002 yılından beri, son zamanlarda kurulan bölgelerin başkentlerinde 26 BKA'nın daha kurulacağı öngörülmektedir. Bu değişimin önemi, katılımcı ve merkez dışı karakteriyle yakından ilişkilidir. Eskiden, tüm yatırımlara ve bölgesel stratejilere Ankara'dan karar veren köklü Devlet Planlama Teşkilatı aracılığıyla planlamalardan sorumlu olan organ merkezi devletti. Ancak idaredeki bu yapısal değişimle birlikte, bölgeler merkezden ve kendi kaynaklarından gelen mali destekle birtakım projelere karar verip bu projelere fon sağlayabilir duruma gelmişlerdir. Karabük, bölgenin başkenti Zonguldak ve Bartın ile birlikte, TR 81 bölgesinde bulunmaktadır. TR 81'in Bölgesel Kalkınma Ajansı, yapılanmasını tamamlama aşamasındadır. BKA'lar, bölgelerdeki illerin Valileri tarafından dönüşümlü olarak yönetilmektedir ve mali kapasiteleri aracılığıyla bazı önemli projelere fon sağlamaları beklenmektedir. Diğer üyeleri arasında, Belediye Başkanları, Sanayi ve Ticaret Odası Başkanı, İl Daireleri Başkanı ve sivil toplum veya özel kuruluşlardan 3 temsilci bulunmaktadır. Dolayısıyla, TR 81'in BKA'sı, hazırlık toplantısında belirtildiği gibi, Avrupa Birliği projeleri geliştirecek ve uygulayacaktır.¹¹ Daha da önemlisi, Filyos

11 Karabük Valiliği resmi internet sitesi: <http://www.karabuk.gov.tr/newsdetail.asp?NewsID=1201>

Projesi bu kentler için hayati bir önem taşıdığına, BKA hiç şüphesiz bu projeyi sürdürecektir.

Belediye Başkanı

Tamamen farklı bir bölgesel strateji geliştiren Karabük Belediye Başkanı, bu umudu paylaşmamaktadır. Ona göre, Vali'yle bölgenin endüstriyel profilini destekleme inancını paylaşırsa bile, asıl iş kenti sadece yaşayanlar için değil, yabancı yatırımcılar için de daha cazip bir hale getirmek için, kentsel profili geliştirmektir. Bunun en önemli sebebi, Belediye Başkanının diğer kupta bulunan ve Karabük'ün kalkınmasına ilişkin farklı fikirlere sahip Milliyetçi Hareket Partisi mensubu olmasıdır. Ancak belediye meclisindeki sandalye sayısına göre, başkan çoğunluk sağlayamamıştır: 11 sandalye (% 28) Milliyetçi Hareket Partisi'ne; 14 sandalye Adalet ve Kalkınma Partisi'ne, 5 sandalyeyse Demokrat Parti'ye aittir. Seçimle başa gelen bir belediye başkanı olarak, oyların % 31'ini almıştır. Ancak ona göre, merkezi otoriteler tarafından oluşturulan programın bir önemi yoktur. Onun için daha ilginç olan nokta, yerel seviyede uygulanan fikirlerdir. Karabük'te varlıklı ve başarılı bir özel çelik girişimcisi olmasıyla tanınan başkan, eski belediye meclisinin gerçekleştiremediği iki-üç "büyük" projeyi hızlandırmak için Karabük belediyesinde görev almaya karar vermiştir. Başlıca projesi, "henüz bir kent karakteristiği edinmemiş olan" kent için yerel bir kimlik yaratmaktır. Bunu başarmak için, kent profilini değiştirmeyi amaçlamaktadır.

İlk projesi, kent merkezinin kentsel donanımını sağlamaktır. Belediye başkanı, merkezi bir çeşme ve ağaçların bulunduğu, otomobillerin parkın altındaki tüneli kullanmasıyla sadece yayalara ayrılmış güzel bir yer etrafında yeniden organize etmeyi önermiştir. Bu proje bünyesinde, önemli temellerden biri, Eiffel kulesinden ilham alarak çelikten yapılacağı için kentin endüstriyel profilini yansıtan bir caminin inşasıyla temsil edilmektedir. Son olarak, projenin önemli bir bölümü, genellikle gecekonduların hakim olduğu kent merkezi çevresine yeni apartman dairelerinin inşasına ayrılmıştır. Kendini kentini yenilemeye adanmış belediye başkanı, dört yıllık döneminin üçte üçünü bu büyük kent planını gerçekleştirmek için kullanacağı kanısındadır. Bu perspektifte, belediye ofisine bağlı ve merkezi fonlardan faydalanacak bazı kamu işletmeleri kurulmalıdır.

İkinci proje, üniversiteyle işbirliği kurmaktır ve başkan bu projenin kimya ve endüstri branşlarına bağlı yeni bilimsel disiplinleri teşvik edeceğini ummaktadır. Bu perspektifte, bugün olandan daha fazla öğrenciyi projeye

dahil etmek istemektedir. Bu nedenle fonları yakın gelecekte sayısı 3.000 ila 15.000 olmak üzere, daha çok öğrenciye göre arttırmaya karar vermiştir. Başkan, halihazırda yılda 150 Euro vermek suretiyle 500 öğrenciyi kapsayan bir yardım programını sürdürmektedir. Kitaplıkla ilgili yeni bir proje de yakında başlatılacaktır.

Bütün bu projeler, sanayi kentini hem kent sakinleri hem de yatırımcılar için cazip bir yer haline getirmek için bir araya gelmektedir. Belediye başkanı, bu sebeple sanayi faaliyetlerini tamamen yeni bir perspektifle yeniden başlatabilecek, Toyota veya Siemens gibi “büyük” bir yabancı yatırımcının desteğini kazanmayı amaçlamaktadır. Kentin endüstriyel profili sayesinde kazandığı niteliklere dayanarak, yeni yatırımlar Karabük’ün profilini radikal bir biçimde yeniden şekillendirip, yeni teknolojilere odaklanmış bir hale getirebilir. Bu oldukça etkileyici bir vizyondur. Ancak başlıca sorunlar, siyasi ve mali destek konularından doğmaktadır. Merkezi devletle siyasi bağlantıların ve vailye alçakgönüllü bir işbirliği kurulamaması, siyasi perspektiften bakıldığında, toplu bir hareketi neredeyse imkânsız kılmaktadır. Ayrıca belediye başkanının merkezi otoritelerden alacağı mali destek, belediye bütçesinin oldukça kıt ve büyük ölçüde merkezi devlete bağlı olmasından ötürü gerçekten zayıftır.

Kent Ajansı, tüm kent bütçesinin hazırlanarak harcandığı yerdir. Ajansın misyonu, insanların yol, su, eğitim, kültür, sağlık, ziraat ve ekonomi gibi genel ve yerel ihtiyaçlarını karşılamak, ulusal ekonomiye katkıda bulunmak ve kalkınma projelerini kent seviyesinde sürdürmektir. Ajans, Karabük ve diğer ilçelerden 17 üyeye sahiptir. 2009 toplam bütçesi, 12.000.000 liradır ve ilçelerdeki ve Karabük merkezdeki kamu kuruluşları aracılığıyla harcanmaktadır. Birinci Karabük Kenti Stratejik Planı’na göre kentin mevcut sorunlarına bir göz attığımızda,¹² yetersiz binalar, malzeme ve personel, Kent Ajansı’nın kapasitesiyle geliri arasında tutarsızlık, kamu yönetimi reformunun eksik karakteri ve merkezi idareyle diğer kent departmanları ve yerel idareler arasında bir otorite karışıklığı ile karşılaşırız. 2006-2009 dönemini kapsayan Birinci Stratejik Plan’a göre, en önemli stratejik öncelikler, sağlıklı bir gençlik yetiştirmek için kış sporları ve Olimpik havuz gibi yeni spor kurumları kurmak, sağlık hizmetlerini arttırmak, dezavantajlı gruplara destek hizmetleri vermek, zirai gelişimi sağlamak, verimliliği ve alternatif modelleri arttırmak, sosyal, kültürel, sanatsal ve sportif faaliyetleri, turizm gelirlerini ve yatırımı arttırmak, yüksek gelirli sınıfları hedefleyerek, sürdürülebilir bir doğal sermayeyi

12 Karabük Kent Ajansı resmi internet sitesi, <http://www.Karabukozelidare.gov.tr/default2.asp?PO=ilozelidaresi&cid=77>

korumak, yoksulluk kültürünü önlemek ve üretimle istihdamı korumak, çocukların yaşam koşullarını iyileştirerek, risk altındaki çocukların kamu hayatına yeniden entegre edilmesini sağlamaktır. Diğer öncelikler arasındaysa, kirliliği azaltmak, orman köylerini desteklemek ve geliştirmek, ağaç ve ormanları korumak, toprak ve su kaynaklarını verimli şekilde kullanmak, ilk ve ortaokul eğitimi, su, kırsal alanlarda kanalizasyon hizmetlerini desteklemek, modern, ekonomik ve sürdürülebilir bir yükselme, doğal ve tarihi mirası korumak, vatandaşların memnuniyetini sağlamak ve son olarak Karabük'ün coğrafi koşulları göz önünde bulundurulduğunda, doğal afetlere dayanıklı çözümler getirmek ve olası zararı azaltmak bulunmaktadır.

İşgücü Sektörü: Sanayi Odası, Eğitim Merkezi ve İş ve İşçi Bulma Kurumu

Siyasi arenayı inceledikten sonra bir de çalışma alanına göz atalım. Çalışma konusu, çok yüksek bir işsizlik oranıyla yüz yüze olmayan bir nüfusu desteklemek, eğitmek ve iş sağlamak için çalışan önemli kamusal ve özel oyuncuları bir araya getirmesi sebebiyle, toplu hareketin çok önemli bir boyutudur. Ayrıca yukarıda da değindiğimiz gibi, kenti derinden etkileyen dış güçler sebebiyle, gençliği onlara cazip iş olanakları sunarak kentte tutmak çok ciddi bir görevdir. Bu perspektifte, “işgücü sektörünün” farklı oyuncuları nasıl ortak bir strateji geliştirebilir? İş ve İşçi Bulma Kurumu, eğitim merkeziyle nasıl işbirliği kurar? İş tedariki talebe ne ölçüde bağlıdır? Yanıtını arayan sorular bunlardır.

Sanayi ve Ticaret Odası'nın Politikaları

Karabük'te Sanayi ve Ticaret Odası önemli ve güçlü bir konuma sahiptir (Gürbüz, Karakaya, Altan, Gül ve Katı, 2008). Karabük'e yatırım çekmek, ayrıca buradaki üreticilerin sorunlarıyla ilgilenip Ankara'da lobi çalışmaları yapmak konularında öncü bir rol üstlenmiştir. Bunun yanı sıra kentin uluslararası ilişkilerini organize etmekte ve farklı ülkelerdeki kentlerle kardeş kent ilişkileri kurmaktadır. Röportaj yaptığımız bir memura göre, Karabük'ün en önemli sorunu, kömür sanayine bağlı olması ve demir-çelikte bağlantılı diğer yan sanayilerin eksikliğidir. Diğer bir önemli sorunsu, Karabük'e yönelik devlet desteğinin yeterli olmayışıdır; bunun sebebi, devletin burada daha çok demir-çelik işletmesinin bulunduğu döneme, 2003'e ait sosyoekonomik kalkınma indeksindeki verileri göz önünde bulundurmasıdır.¹³ Gelgelelim işletme

13 Bölgesel Sosyoekonomik Kalkınma İndeksi (Devlet Planlama Teşkilatı, 2003) <http://ekutup.dpt.gov.tr/bolgesel/gosterge/2003-05.pdf>

sayısı 2009'a kadar önemli ölçüde düşmüştür. Bu sorunlar, diğer sosyoekonomik sorunların büyümesine zemin hazırlamaktadır. Diğer kısıtlayıcı faktörlerse, üretim eksikliği, pazarlama sorunu ve RAMSEY gibi birkaç tanesi hariç, tekstilde bir markayla etiketleme yapılmamasıdır. Neticede, Karabük kalkınmak için yeni yatırımlara ihtiyaç duymaktadır ve bunun önemli bir ön koşulu da, Karabük'ün etrafındaki hemen hemen bütün kentlere destek sağlanırken, bu kente de daha fazla devlet desteğinin aktarılmasıdır.

Sanayi ve Ticaret Odası tarafından hazırlanan “Karabük Kentinin Kalkınması İçin Mevcut ve Alternatif Yatırım Alanları” adlı araştırmada bazı önemli fikirler bulabiliriz (Gürbüz, Karakaya, Altan, Gül ve Katı, 2008). Bu analizin sonuçlarına göre, hadde fabrikası yukarıda söz ettiğimiz devlet desteğinin yetersizliğinden ötürü, atıl bir şekilde durmaktadır. İkinci olarak, hidroelektrik enerji santralleri, ancak üretimi arttırması halinde verimli olacaktır. Karabük'ün bu tür doğal kaynaklar yönünden zengin olması sebebiyle, yeni sanayi yatırımları arasında mermer ve traverten fabrikaları göze çarpmaktadır. Oda, Eğitim Bakanlığı'nın Avrupa Komisyonu tarafından desteklenen “mesleki eğitim ve öğretim sistemini güçlendirme projesi”nde yer almaktadır. Başka bir Avrupa projesinde yer almadıkları halde, İŞ-KUR, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'nın Küçük ve Orta Büyüklükteki İşletmeleri Destekleme Müdürlüğü ve Dışişleri Bakanlığı'nın Türkiye Uluslararası İşbirliği ve Kalkınma Ajansı ile bazı projeler yürütmektedirler.

Mesleki Eğitim Merkezi

Kentin dışında bulunan eğitim ve meslek merkezi, 123 meslek için eğitim oturumları düzenleme kapasitesine sahip, son derece modern bir yapıdır. 50 eğitmenin görev yaptığı merkez, Eğitim Bakanlığı'na bağlı olup, Türkiye'de bulunan 383 eğitim merkezinden bir tanesidir. En önemli eğitim oturumları, mekanik, kaynak işleri, ahşap işçiliği ve mobilyacığa ayrılmıştır. Öğrenciler merkezlere nasıl kaydoluyorlar? Öğrenciler, Sanayi ve Ticaret Odası veya İş Bulma Kurumu tarafından merkezlere yönlendirilmekte veya bu merkezin birçok teknik meslek için gereken diplomayı veren tek kamu kuruluşu olması sebebiyle, kendi inisiyatifleriyle başvurumaktadırlar. Bir eğitim oturumu, 3 ila 10 ay arasında 560 saatten oluşmaktadır. Başlangıç eğitiminin yanı sıra, mesleki eğitim merkezi aynı kamu veya özel kurumlarca gönderilen insanlara yeniden vasıf kazandırmayı da hedeflemektedir. Bugün Karabük'te çoğu bir eğitim kursu almakta olan 10.000 işçi bulunuyor.

Ayrıca eğitim kursları, AB'nin sağladığı fondan yararlanmaktadırlar.

Genç ve dinamik merkez müdürünün faaliyetleri sayesinde, merkez AB tarafından AB fonlarını yönetebilecek ve ESF (Avrupa Sosyal Fonu) çerçevesinde desteklenen eğitim faaliyetleri düzenleyebilecek bir merkez olarak tanınmıştır. AB fonlarından faydalanmak isteyen tüm projeler, öncelikle merkez müdürü tarafından değerlendirilmektedir. Müdürün desteklediği en önemli projeler, çevre, sivil toplum ve kadınların istihdam edilmesiyle ilgilidir. Çevre konulu projeler, katı sanayi atıklarının yeniden işlenmesine odaklanmaktadır. Sivil toplum, özellikle sokak çocuklarına yardım ve destek olmayı amaçlayan STK'lar tarafından desteklenmektedir. Kadınların istihdam edilmesi konusuysa, bekâr ve genç kadınları hedef almaktadır. İlgili STK'larla birlikte düzenlenen eğitim oturumları, takı, ayakkabı ve el işi konularında yapılmaktadır. Kadınlar, eğitim gördükten sonra, kendi üretimlerini satmak için açtıkları özel dükkânlarda da destek görmektedir. AB temsilinin bu faaliyetini düzenlemek için, merkez 5 çalışanını Ankara'ya göndermiş, bu çalışanlar 2003-2007 arasında eğitim almışlardır. Kısacası, bu merkez son derece profesyonel bir AB merkezidir. Öte yandan, İş ve İşçi Bulma Kurumu ile kurulan ortaklığın kapsamı daha dardır: birlikte pek az proje düzenlenmektedir.

Sosyal Politikalar: İstihdam ve Eğitim

İŞ-KUR, ulusal ve yerel istihdam politikalarını sürdürmeyi, insanların iş bulmasına yardımcı olmayı, istatistiki verileri derlemeyi, formasyon kazandırmayı ve işsizliği önlemeyi amaçlayan kamu kuruluşudur. Her kentte, bir İŞ-KUR müdürlüğü bulunmaktadır. Karabük İŞ-KUR müdürlüğünde, 13 kişi çalışmaktadır.¹⁴ İlk kez iş arayanlar ve işsiz kişiler, burada mesleki eğitim alabilmektedir. 550 kişi, işçinin son 4 maaşına bağlı olarak 260 ila 550 lira (Türkiye'deki asgari ücrete eşit) arasında değişen işsizlik yardımından faydalanmaktadır. İşsizlik yardımının süresi, son 3 yıl içindeki deneyime bağlıdır: İşçi 600 gün çalışmışsa, 6 ay, 900 gün çalışmışsa 8 ay, 1.080 gün çalışmışsa, 10 ay boyunca asgari ücrete kadar varan bir maaş alır. Bu sigortadan faydalananlar, bir eğitim kursu almak zorundadır. Bu kursa devam etmedikleri takdirde, aldıkları destek kesilir. Bu sistem, işsizlik yardımını eğitim kursunu alma zorunluluğuyla birbirine bağlaması sebebiyle, bir istihdam programı gibi işler. Buradaki temel kritik nokta, kursun kişinin profesyonel profiliyle nadiren uyumlu olmasıdır. Hiç iş deneyimi olmayan kişileri veya engelli insan-

¹⁴ Müdür yardımcısının nispeten kötümser tahminine göre, sadece 5 tanesi etkin bir şekilde çalışmaktadır.

ları düşünerek, polis ofisiyle birlikte kurulan bir kooperatif planı çerçevesinde özel bir fon oluşturulmuştur.

İkinci görev, yani 25 kişilik gruplar için eğitim kursları düzenleme işi, Karabük'te yaşayan vatandaşların ihtiyaçlarına, aynı zamanda buradaki sanayinin gereksinimlerine göre yapılmaktadır. Buradaki önemli nokta, özel eğitim almak isteyen kişilerin sayısı 15'i geçtiğinde, bu kişilere özel eğitim sunulabilmesidir. Eğitim konuları arasında, el işi, düğün şekeri imali, sepet örme, taş işleme, kuaförlük ve aşçılık gibi çeşitli zanaatlar bulunmaktadır. Bunların yanı sıra, sanayinin ihtiyaçları doğrultusunda, metal işçiliği, endüstriyel bakım ve onarım, inşaat teknolojisi, CNC operatörlüğü ve doğal gaz tesisatçılığı gibi konularda da teknik eğitim kursları verilmektedir. Son olarak, bilgisayar bilgisi, İngilizce ve web tasarımı gibi kişisel gelişime yönelik bazı genel kurslar da sağlanmaktadır.

Müdür bazı olumlu etkilerden söz etse bile (meslek sertifikası alma, dolayısıyla kendine güven kazanma olanağı gibi), kurum aslında oldukça güçsüzdür. İşsizlik istatistiklerine bakıldığında, halihazırda iş sahibi olan kişiler bile, daha iyi bir iş bulmak için kuruma kaydolduğundan, işsizlik oranı, gerçek işsizlik oranından daha yüksek görünmektedir. Diğer bir kritik noktaysa, kurum çeşitli eğitimler düzenlediği halde, bazı işsiz kişilerin bu olanakla pek ilgilenmeyerek, istatistiklerin yüksek kalmasına yol açmalarıdır. Bu kurumdan alınan verilere göre, Karabük'te 7.107 kayıtlı işsiz bulunmaktadır.¹⁵ Diğer kritik konularsa, eski yasalar halen uygulanmaktayken, net bir açıklama olmaksızın sıklıkla değişen hukuki çerçeveye ilgilidir. İşsizlik rakamlarının yanı sıra, kurumdaki bazı personel sorunlarından da söz edebiliriz. Karabük'teki müdürlüğe göre, daha fazla Avrupa projesi veya başka projeler üretmeleri daha iyi olacaktır; ancak uzman, koordinasyon ve tanıtım eksikliği sebebiyle, özellikle de sürekli değişen mevzuat yüzünden, politikaları geliştirmeye ve sürdürmeye yönelik daha çok proje hazırlamak gerçekten zordur.

Hangi Toplu Hareket Türü?

Başlıca oyuncuları inceledikten sonra, farklı oyuncuların geliştireceği toplu hareketi nasıl değerlendirebiliriz? Ortaklığın sınırlı etkisini kavramak için, üç önemli kısıtlayıcı faktöre değinmeliyiz. Birinci ve en önemli faktör, başlıca iki siyasi oyuncu arasındaki nispeten ılımlı işbirliğidir. Belediye başkanını tarafından düşünülerek geliştirilen plan etkileyici görünse bile, kurumsal

15 2009 için tahmin edilen rakam, resmi veriler Karabük İŞ-KUR Müdürlüğü'nden alınmıştır.

yansımadan yoksun oluşu kesin bir önem arz etmektedir. Merkezi otoritelerin yapacağı lobi çalışması kapasitesinden yoksunken, kentsel gelişim için gerekli fonları bulmak nasıl mümkün olabilir? Ayrıca valinin desteği olmaksızın, lobi yapma kapasitesini düşünmek mümkün müdür? Belediye başkanı yerel kaynakların yeterli olduğunu belirtmektedir. Başlangıç yatırımına yönelik beklentiler sınırlandırıldığı takdirde, belediye başkanının bu sözlerine hak verilebilir; ancak uzun vadeli destek için, özellikle de tüm senaryoların beklenen yabancı yatırım akışına dayanması sebebiyle, bu görüş kesinlikle şüphelidir. Kentsel gelişimden yabancı yatırımların çekilmesine kadar olan nedensel etkiye dayanan verimli döngü, yatırımın uzun vadeli desteği garanti edilmedikçe kısır bir döngü olarak kalacaktır. İşte bu noktada, kentsel strateji, endüstriyel strateji kadar önem kazanır; çünkü endüstriyel ortaklar tarafından benimsenen stratejik profil, Toyota veya Siemens gibi dünyaca ünlü yatırımcıları çekmek için yeterli sayılmaz. Fabrikanın hedeflediği düşük kalite, sözü edilen otomobil üreticilerinin tedarikçilerinin beklediği yüksek kaliteyle uyumlu değildir.

Son eksik bağlantıysa, üretim alanıyla pek bağlantılı görünmeyen iş bulma hizmetleridir. Kısacası, İş ve İşçi Bulma Kurumu, memurların talep sahiplerine ulaşmaktan ziyade, kendilerine gelmelerini beklemeleri nedeniyle oldukça savunmacı, hatta pasif bir konumdadır. Fonlar düşük, programlar belirsizdir; ne Sanayi Odası'na ne de ekonomik ihtiyaçlara bağlıdır. Sanayi ve Ticaret Odası, eğitim merkezini kentin ihtiyaç duyduğu doğru alanlarda yatırım yapmaya yönlendirme konusunda oldukça pasif kalmaktadır. Diğer oyunculara, orta dereceli bir etkiye sahiptir. Bölge ajansı halen inşaat halindedir ve sivil toplum bu süreçte daha proaktif olarak yer almalıdır.

Böyle bir perspektifte, AB'nin rolü nedir? AB fonları sayesinde eğitim merkezi tarafından geliştirilen projelerin önemi gözden kaçmamalıdır. Bu projeler, yerel inisiyatifler bakımından merkezi AB hedeflerine tamamen uygundur. Ayrıca yukarıda sözü edilen STK'lar, bazı sosyal faaliyetlerde aktif olarak yer almaktadırlar. Bölgesel kalkınma ve özellikle de Avrupa Birliği yolunda uyum süreci için yeni araçlar benimsemek, Karabük Valiliği'nin yapısında ve vizyonunda kimi değişimlere yol açmıştır. Avrupa katılım sürecinde, özellikle de yerel idareler konulu reformlar ve çeşitli projelerin uygulanmasıyla birlikte, Valilik Karabük'teki bölgesel kalkınmanın değişen rolüne yanıt verebilecek seviyeye yaklaşmıştır. Valiliğe bağlı Avrupa Birliği Merkezi büyük bir önem taşımaktadır. Merkez, mesleki eğitimler, kültür ve kentin gelişimine yönelik girişimcilik gibi etkili yerel, bölgesel ve uluslararası projeler gerçekleştirmiştir. Son olarak, vali müthiş bir enerjiye sahiptir, liderlik ettiği

projelere tamamen katılmaktadır ve işsizlikle mücadele etmek için AB kural-larını benimseme gerekliliğinin tamamen bilincindedir. Hem profesyonel kişi-ler hem de nüfusun dışlanan bazı bölümlerine (genç, kadın, vs.) profesyonel eğitim kursları sağlayarak, istihdam politikasının sıklıkla birbiriyle bağlantılı olmayan iki kutbunu birleştirmeyi amaçlamaktadır: bir tarafta “verim”, di-ğerk taraftaysa “eşitlik”. Valiye göre, iş piyasasıyla bağlantısı olmayan bir des-teğin hiçbir anlamı yoktur, ancak bu durum AB27’de ve Türkiye’de genellik-le böyle seyretmektedir.

SONUÇ

Karabük, Türkiye Cumhuriyeti’nin ilk entegre demir-çelik fabrikası kenti olarak, 1937’den veri çeşitli dönüşüm dalgalarıyla karşılaşmıştır. Değişen politikalara ve dünya konjonktürüne göre, öncelikle Devlet Tarafından Ku-rulan Bir Fabrika olarak yola çıkmış, kente, çoğu kent sakininin farklı sevi-yelerde işçi veya memur olarak görev yaptığı bir şirket şehri kimliği kazandı-rmıştır. Ancak ticarete gittikçe yükselen liberalleşmeyle birlikte kent uluslara-rası ticaretin baskısı altına girmiştir ve rantabl olmak için daha verimli bir hale gelmelidir. Devlet mülkiyetindeki statüsü, her şeye rağmen kentin başa-rısızlığındaki en önemli bölümlerden biridir. Farklı hükümetler, kente yatı-rım yapmak veya hızlı kararlar almak yerine, bir yanda üretim maliyetini art-tırırken, diğer yanda yüksek fiyatlara sebep olacak şekilde yeni yatırımlardan kaçınarak, popülist stratejiler uygulamışlardır. Avrupa’daki hemen her yer-de, zaman içinde benzer durumlar yaşanmıştır. Devlet mülkiyetindeki işlet-meler, aynı zamanda ekonomik kalkınmadan sorumlu olan devletlerin ol-dukça merkezî karakterine uygun olarak tarihi bir döneme ayak uydur-muştur. Ekonomik ve siyasi iyileşme dönemleri, “gelişmekte olan devletlere” hakim olmuştur. Buna bağlı olarak, bu büyük şirketler iltimaslı ilişkilerin ha-kimiyetine girmiş , üstüne üstlük bazı yoğun bölgelerde işgücünü ve bölgesel kaynakları da tekelleştirmişlerdir. Bu model, ihracata dayalı büyümeyle git-tikçe artan bir globalleşme dinamiğinin bir araya gelmesinden beri başarısız olmaktadır. Bu dönemden itibaren, burada yaşayan insanların statüsü düş-meye başlamıştır. Karabük’te, son yirmi yıl içinde üç büyük kriz yaşanmıştır. Birincisi, 137 günlük bir grevin yapıldığı 1989 yılında gerçekleşmiştir. İkinci kriz, fabrikanın özelleştirme sürecinde, 1994’te yaşanmıştır. Türkiye’nin 2001 yılında yaşadığı mali krizle birlikte fabrikanın kapanmanın eşiğine gel-mesiye, kentin geçirdiği üçüncü krizdir. Bu koşullar altında, şirketin yeniden yapılandırılması fabrikayla sınırlı kalmaz ve tüm kenti ve bölgeyi kapsaya-

cak şekilde genişler. Bu sebeplerden ötürü, Belediye Başkanı'nın tüm gayretlerini kentin yenilenmesi ve cazip kılınması amacıyla odaklama projesi olumlu bir bakışla değerlendirilebilir. Bu yaklaşım, kentin enerjisini yeniden canlandırmanın ve vatandaşların kendilerine güvenmelerini sağlamanın tek yolu gibi görünmektedir. Ayrıca Karabük'te yaşamanın, yaşam kalitesi ve kültürel gelişim bakımından komşu kent Zonguldak'takinden daha pahalı bir hal almış olması da önemli bir noktadır. Bu konudaki diğer bir önemli gerçek, Zonguldak-Bartın-Karabük Bölgesinin, 2004 ile 2006 arasında en çok dış göç veren bölgeler arasında bulunmasıdır.¹⁶ Ancak bu gayret, toplu hareketin iki boyutuna kuvvetli bağlarla bağlanmaksızın başarı kazanamaz. İlk boyut, yerel inisiyatifleri uzun vadede desteklenmek için merkezi stratejilere bağlayan dikey boyuttur; ikinci boyutsa, kamusal veya özel olmak üzere tüm oyunculara ortak bir stratejik plan altında işbirliği yapmayı dayatan yatay boyuttur. Böyle bir zamanda, herhangi bir otoritenin gerçek anlamda ortaya çıkarak kendi vizyonunu diğerine dayatması pek mümkün görünmemektedir; krizin siyasi, endüstriyel ve sosyal boyutlarının kolaylıkla aşılamanasının sebebi de budur.

KAYNAKÇA

Kitaplar, Makaleler ve Raporlar

- Yazıcı, Erdinç (1992), "Worker Family at Karabük in the process of Socio-Economic Transformation", *Research Paper I*, Özçelik-İş Syndicate, Karabük.
- Aghion, Paul ve Olivier Blanchard (1998), "On Privatization Methods in Eastern Europe and their Implications", *Economics of Transition*, C.6, No. 1, s. 87-100.
- Aghion, Philippe ve Wendy Carlin (1997), "Restructuring Outcomes and the Evolution of Ownership Patterns in Central and Eastern Europe", Zecchini, Salvatore (der.), *Lessons from the Economic Transition* içinde, OECD: 241-262.
- Akat, Asaf Savaş (2000), "The Political Economy of Turkish Inflation", *Journal of International Affairs*, C. 54, No. 1, <http://akat.bilgi.edu.tr/others/0007-columbia.pdf>
- Aydoğan, Esenay (2004), "The History of Inflation from 1980 up to now", *Revue of Management and Economy*, Celal Bayar University: C. 11, No: 1.
- Bafoil, François (2009), *Eastern Europe. Globalisation and Social Change*, Londra: Palgrave.
- Büyüksalih, S., Öncü ve H. Akcin (2004), "Investigation of Time-dependent Changes of Filyos River and its Delta in the Black Sea Coastal Zone by Temporal Gis", *Paper*, Zonguldak Karaelmas University, Engineering Faculty. ISPRS Congress, Istanbul, <http://www.isprs.org/congresses/istanbul2004/yf/papers/948.pdf>

¹⁶ İşsizlik ve Göçün Coğrafyası Raporu basın bülteni, Ankara Ticaret Odası resmi internet sitesi: <http://www.atonet.org.tr/yeni/index.php?p=1058&l=1>

- Ersöz, Halis Yunus (2003), “Employee Ownership of Workers in Privatization: the Case of KAR-DEMİR”, İstanbul University, Department of Labor Economics and Endustrial Relations, <http://iibf.kocaeli.edu.tr/ceko/ssk/kitap46/01.pdf>
- Frydman, Roman, Kenneth Murphy ve Andrzej Rapaczynski (1998), *Capitalism with a Comrad's Face: Studies in the Postcommunist Transition*, Budapeşte: Central European University Press.
- Gürbüz, Ahmet, Abdullah Karakaya, Selahattin Altan, Emine Gül ve Evren Katı (2008), “Current and Alternative Areas of Investment for Development of Karabük City”, Chamber of Commerce and Industry of Karabük.
- Kepenek, Yakup ve Nurhan Yentürk (2003), *Turkish Economy*, İstanbul: Remzi.
- Kiper, Mahmut (2003), Chamber of Metallurgy Engineers Commission of Iron and Steel, Report on KAR-DEMİR. http://www.tubitak.gov.tr/tubitak_content_files/vizyon2023/mm/Ek2g.pdf
- Köse, Salih (2000), “The Comparative Analysis of Legal and Institutional Adjustments in the Framework of 24 January 1980 and 5 April 1994 Stabilization Programs”, State Planning Organization: 36-46.
- Major, Ivan (1999), *Privatization and Economic Performance in Central and Eastern Europe. Lessons to be Learnt from Western Europe*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Stiglitz, Joseph E. (2002), *Globalization and its Discontents*, Londra: Allen Lane.
- The Report on KAR-DEMİR Enterprise, Gedik Investment, 07.05.2007.

Elektronik Kaynaklar

- Press release of the Report of the Geography of Unemployment and Migration, official website of Ankara Trade Chamber: <http://www.atonet.org.tr/yeni/index.php?p=1058&l=1>
- Regional Socio-Economic Development Index (State Planning Organization, 2003) <http://ekutup.dpt.gov.tr/bolgesel/gosterge/2003-05.pdf>
- Official website of Karabük Governorship, <http://www.karabuk.gov.tr/newsdetail.asp?NewsID=1201>
- Official website of Karabük City Agency <http://www.Karabukozelidare.gov.tr/default2.asp?PO=ilozelidaresi&id=77>
- Official website of KAR-DEMİR: <http://www.kardemir.com/turkce/tarihce/index.html>
- Turkish Assembly, Elections in Turkey, http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/secimler.secimdeki_partiler?p_secim_yili=1950
- http://www.Karabükum.net/hakki_bilgucu_makale.asp?id=69
- http://www.tuik.gov.tr/PreIstatistikTablo.do?istab_id=160