

Farklı Yönetim Düzeyleri Arasında Sözleşmeye Dayalı Düzenlemeler:

Türkiye İçin Çıkarımlar

Selçuk Sertesén, TEPAV

Çetin Haşar, İZKA

1980'li yıllarla birlikte birçok ülkede özellikle kamu politikalarında karar verme ve politika üretme süreçlerinde önemli değişimler yaşanmıştır. Bu yeni dönemde meydana gelen en önemli gelişme yerelleşme ve yetki devirlerinin artmasıdır. Bunun başta gelen sebeplerinden biri yerelleşmiş yönetim anlayışının yerele özgü farklılıkları daha iyi yansıtabilmesidir. Sovyetler Birliği'nin dağılmasından sonra doğu Avrupa ülkelerinde yerelleşme bir siyasi proje olarak da gündeme gelmiştir. Dolayısıyla yerelleşme hem bir demokratikleşme projesi olarak hem de kamu yönetiminde etkinliğin artırılması için popüler bir yöntem olagelmıştır.

Yerelleşme yerel sorumlulukları arttırırken kamusal gelirlerin merkezi yönetim tarafından toplandığı sistemlerde finansal anlamda yerel merkez arası bağımlılıkları da arttırmaktadır. Bu sebeple bu süreç yerel merkez arası gelişmiş bir transfer mekanizmasının ortaya çıkmasını gerektirmektedir. Geçmişte olduğu gibi merkezi hükümetin tarafından hiyerarşik kontrol ve vesayet sistemleri yerine zamanın ruhuna uygun; daha şeffaf, katılımcı ve teşvik mekanizmalarına dayanan ilişki biçimleri denemeleri yaygınlaşmaktadır. Bu yeni ve değişik oranlarda sözleşme hukukuna dayanan araçlar yerelin politika geliştirme ve uygulama becerilerini de arttırmayı hedeflemektedir.

Türkiye, 2001 yılından bu yana yönetim anlayışında yeni kurumların, kuralların ve kavramların ortaya çıktığı bir dönüşüm süreci yaşamaktadır. Bu dönemde verimlilik, şeffaflık, sonuç ve vatandaş odaklılık, hesap verebilirlik vb. birçok kavram kamu yönetimi alanında kullanılır olmuştur. Aynı dönemde dönüşümün bir parçası olarak yerelleşme ve yetki devirleri gündeme gelmiş, strateji ve performansa dayalı hesap verme mekanizmalarını kurgulamak için bazı adımlar atılmıştır. Bu dönüşümün süreciyle birlikte yeni bir kurumsallaşma süreci de başlamıştır. Düzey iki bölgelerinin Avrupa'nın ardından ülkemizde de tanımlanması ve Bölgesel Kalkınma Ajansları'nın kurulması ile birlikte il ölçeği ile ulusal ölçek arasında bir ara ölçek tanımlanmıştır.

4. Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu, 19-20 Kasım 2009, Ankara

Küresel sistemin yeni mekansal birimleri olarak kabul edilen bölgeler arasında ciddi düzeyde farklılıklar ve gelir dağılımında eşitsizlikler bulunmaktadır. Yukarıda belirtilen dönüşümle birlikte bölgeler arası farklılaşan ihtiyaçlara duyarlı, sonuç odaklı, stratejiye dayalı bir yönetim için farklı yönetim kademeleri arasında kural ve yaptırımdan ziyade müşevriklere dayalı bir sistem geliştirme girişimleri bazı ülkelerde uygulanmaktadır. Bölge ölçeğinin ulus ölçeği ile ilişkilerini düzenleyen yönetimler arası sözleşmeler bu alanda önemli bir politika aracı olarak karşımıza çıkmaktadır.

Bu bildiride, ilk olarak merkez-yerel ilişkilerini düzenlemede sözleşme aracını politika geliştirme sürecinin vazgeçilmez bir parçası haline getirmiş İngiltere ve Fransa örnekleri incelenecektir. Ardından sözleşme yöntemini bu iki ülke kadar içselleştirmemiş olmalarına rağmen yine de politika geliştirme sürecinin bir parçası olarak sözleşmelere benzer ilişki biçimleri kurmuş olan İspanya, İtalya ve Almanya örnekleri ayırt edici özelliklerine vurgu yapılarak ele alınacaktır. Bu örneklerin kurumsal çerçeveleri, kapsamı, müzakere çerçeveleri ve izleme-değerlendirme yöntemleri gibi unsurları incelenecek, benzerlik ve farklılıkları ortaya koyulacak ve arkasından son bölümde bu örneklerden öğrenilenler ve Türkiye için çıkarımlar değerlendirilecektir.

Sözleşmeye dayalı düzenlemeler

Bildirinin bu bölümünde İngiltere'de merkezi yönetim ve yerel yönetim arasında imzalanan Yerel Hizmet Sözleşmeleri (Local Area Agreements); Fransa'da merkezi yönetim ve bölge yönetimleri arasında imzalanan Merkez Bölge Proje Sözleşmeleri (State Region Proje Contrats), İspanya'da merkezi yönetim ile özerk bölgeler arasında imzalanan İşbirliği Sözleşmeleri (Convenio de Colaboracion), İtalya'da bölge yönetimleri ve Bakanlıklar Arası Ekonomik Planlama Komitesi arasında imzalanan Çerçeve Program Antlaşması (Accordo di Programma Quadro) ve Almanya'dan yenilikçi bir ilişki kurma biçimi olan "rekabetçi ihale" yöntemi incelenmektedir. Bu örnekler ülkelerin yönetim yapılarının farklılaşması nedeniyle önemli farklılıklar göstermektedir. Bu farklılıklar ülkelerin özgün koşulları da göz önünde tutularak ortaya konulmaya çalışılacaktır.

İngiltere: Yerel Hizmet Sözleşmeleri (Local Area Agreements)

Yerel Hizmet Sözleşmeleri, merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında üç yıl için imzalanan ve yerel yönetimlerin hizmet önceliklerini belirleyen, merkezi

ve yerel öncelikleri uyumlaştıran sözleşmelerdir. İngiltere örneğinde ulusal ve yerel düzeylerde hem müzakerelerin tarafları hem de sözleşmelerin hazırlanmasında söz sahibi olan diğer kurumlar net bir şekilde tanımlanmıştır:

Ulusal Düzeydeki Aktörler:

Kabine Ofisi (Cabinet Office): İngiltere'de merkezde kamu yönetimi reformlarını ve merkezin yerelle ilişkisini düzenleyen kuruluşların başında gelmektedir. Kabine ofisi, bakanlıklar ve kabine komiteleri arasında koordinasyonu sağlamakla görevlidir. Başbakanlığa bağlı olan Kabine Ofisi kamu hizmetleri konusundaki önceliklerin belirlenmesi sürecinde Başbakanlık'a ve bakanlıklara destek olmaktadır.

Yerel Yönetimler Bakanlığı (Communities and Local Governments): Yerel yönetimler ile ilgili ulusal politikaları oluşturan bu bakanlık aynı zamanda sözü edilen sözleşmeler kapsamında merkez yerel koordinasyonunu sağlamaktadır.

Ulusal Denetim Ofisi (National Audit Office): Ulusal Denetim Ofisi, merkezi yönetimin ve kalkınma ajanslarının denetiminden sorumludur.(Sayıştay)

Denetim Komisyonu (Audit Commission): Denetim Komisyonu, yerel yönetimlerin mali konular ve hizmetlerine yönelik denetimlerinden sorumludur. "Kapsamlı Performans Değerlendirmesi" yöntemi ile kamu parasının yerelde hizmet sunumu amacıyla etkin kullanılıp kullanılmadığını değerlendirir.

Bölge Düzeyindeki Aktörler:

Bölgesel Meclisler (Regional Assemblies): Seçilmiş yerel yöneticilerin temsilcilerinden oluşur. Mekansal stratejilere odaklanır.

Bölgesel Kalkınma Ajansları (Regional Development Agencies): Merkezi yönetimin yaptığı atamalarla oluşturulur. Ekonomik gelişme odaklıdır.

Yerel Stratejik Ortaklıklar (Local Strategic Partnerships): Yerelde hizmet üreten temel kamu kuruluşlarının yanı sıra sivil toplum ve özel sektör temsilcilerinin bir araya geldiği bizdeki Kent Konseyleri'ne benzeyen bir yapıya sahiptir. Yerel Stratejik Ortaklıklar yerleşim yerinin sürdürülebilir stratejilerinin (Sustainable Community Strategies) hazırlanması ve uygulanmasından sorumludurlar

Hükümet Ofisleri (Government Offices): Merkezi yönetimi bölge düzeyinde temsil eden kuruluşlardır. Hükümet Ofisleri içinde Kabine Ofisi, Yerel Yönetimler, Aile, Çocuk ve Okul, Kültür, Medya ve Spor, Çalışma, Sağlık ve İşçileri Bakanlıkları gibi merkezi kuruluşların temsilcileri bulunur. Merkezin politika ve programlarını bölgelere yaymak için bölgesel meclislerle birlikte çalışırlar.

Yerel Hizmet Sözleşmeleri, Yerel Stratejik Ortaklıklar ve Hükümet Ofisleri arasındaki müzakereler sonucu ortaya çıkmaktadır. Maliye Bakanlığı'nun koordinasyonunda Kapsamlı Harcama Çerçevesi hazırlanır. Kapsamlı Harcama Çerçevesi her bakanlığın bütçe gereksinimleri, bakanlıkların mevcut harcamaları ve yeni politikaların maliyetleri göz önünde bulundurarak üç yıllık bir dönem için hazırlanır. Kapsamlı harcama çerçevesinin bir parçası olan Ulusal Ölçütler Seti ise her biri gerekçelendirilmiş, nasıl hesaplanacağı net bir şekilde belirlenmiş ölçütler setidir. (Halen geçerli olan 2007 Kapsamlı Harcama Çerçevesi bünyesinde hazırlanan Ulusal Ölçütler Seti'nde 198 adet ölçüt bulunmaktadır²) Çocuklar ve gençler, yaşlılar ve daha sağlıklı toplum, daha güvenli ve güçlü toplum ve iktisadi kalkınma ve girişimcilik konu başlıklarından oluşan Yerel Hizmet Sözleşmeleri bu ölçütler içinden 35 ölçüt ve hedefi içerir. Aşağıdaki

4. Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu, 19-20 Kasım 2009, Ankara

örnekte görüldüğü gibi bir sözleşmede tema, yerel öncelikler, ölçüt, mevcut durum, ilerleme hedefleri ve sorumlu kuruluşlar yer almaktadır.

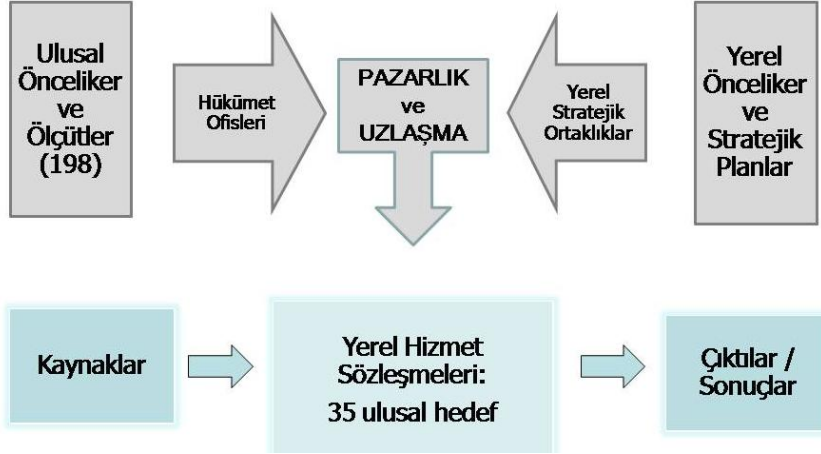
Temalar	Öncelikler (Yerel)	Ulusal Ölçüt Seti No:	Mevcut Durum	LAA İlerleme Hedefleri			Sorumlu Kuruluşlar (imzalayan)
				08/09	09/10	10/11	
Sürdürülebilirlik ve Ulaşım	Yerel İşgücünün yerel kurumlar için gereken becerilere sahip olması	NI-174: İşgücündeki beceri eksikliği	% 12	%10	--	%9	...
Çocuklar ve Gençler	Çocuklar ve gençlerin güvenliğinin sağlanması	NI-70:Çocuklardaki kasıtlı ve kasıtsız yaralanmalar	126	112	110	108	...
Daha sağlıklı toplum ve Yaşlılar	Sağlıklı yaşam biçiminin tercih edilmesi	NI-123: Sigara bırakma oranı	%0,057	566	566	566	...
Daha güvenli ve güçlü toplum	Uyuşturucu kullanımının en aza indirilmesi	NI-40: Tedavi gören uyuşturucu bağımlıları	%5,4	%5 artış	%10 artışı	%14 artış	...

Tablo 1: İngiltere'den Yerel Hizmet Sözleşmesi Örneği²

İngiltere örneğinde müzakere süreci yerelde başlamaktadır. Yukarıda bu sözleşmelerin taraflarını tanımlamıştık. Süreç ilk olarak Yerel Stratejik Ortaklıklar bünyesinde toplu olarak geniş katılımlı tartışma toplantıları düzenlenmesi ile başlamaktadır. Bu tartışma toplantılarına merkezin yereldeki temsilcisi olan Hükümet Ofisleri de dahil edilerek merkezin görüşleri de sürecin en başında hesaba katılmış olur. Bu toplantılar sonucu ilin öncelikleri çok geniş bir katılım ile belirlenir. Bu arada Yerel Stratejik Ortaklıklar tarafından hazırlanan, ilin 20 yıllık uzun vadeli stratejisini oluşturan Strateji Planları'nın (Sustainable Community Strategies) ilin önceliklerinin çerçevesini oluşturduğunu ve Yerel Hizmet Sözleşmelerinin bu Stratejik Plan'daki amaçları merkezin öncelikleri ile uyumlaştırarak hedefe dönüştüren; bir anlamda Stratejik Plan'ların üç yıllık uygulama planlarına benzeyen bir işlev gördüklerini de belirtebiliriz. Bu planlama sürecini Yerel Stratejik Ortaklık'lar yönetmektedir.²

Ardından Yerel Stratejik Ortaklıklar ve Hükümet Ofisleri arasında birkaç ay sürecek müzakere ve uzlaşma süreci başlar. Bu müzakere sürecinde daha önce açıkladığımız 198 ölçütten oluşan Ulusal Ölçütler Seti içinden her il için 35 ölçüt ve bunlara ilişkin hedefler belirlenir ve son olarak Yerel Yönetimler Bakanı'nun imzasıyla yürürlüğe girer. Aşağıdaki grafikte bu müzakere süreci özetlenmiştir:

4. Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu, 19-20 Kasım 2009, Ankara



Şekil 1: Yerel Hizmet Sözleşmeleri Müzakere Süreci ²

Sözleşmelere ilişkin izleme değerlendirme mekanizmasının yereldeki baş aktörü olan Hükümet ofisleri, yerel hizmet sözleşmelerinin imzalanmasından sonra hedeflere ulaşılmasının önündeki engelleri kaldırmak, gerekli değişiklikleri yapabilmek amacıyla faaliyetleri sürekli izler. Hükümet ofisleri belli aralıklarla hedeflerdeki gerçekleştirme oranlarını değerlendirir, merkez ile yerel arasında gerekli ilişkileri kurar, topladığı verileri ilgili merkezi birimlerin incelemesine sunabilir, böylelikle yerel ile merkez arasında sözleşmelerin uygulanması anlamında bir arabuluculuk gerçekleştirmiş olur.

Yerel hizmet sözleşmelerinin teşvik sistemi hedeflerdeki ilerleme oranlarının tek tek hesaplanması, hedeflerin ortalama performanslarının belirlenmesi ve bu orana göre merkezden yerele aktarılabilecek ekstra kaynağın miktarının belirlenmesi şeklinde işlemektedir. Bu sistemde bir hedefin başarı puanı " $Puan = [(performans - hedef) / (Hedef - Mevcut)] + 1$ " formülü kullanılarak belirlenmektedir. Aşağıdaki tabloda bu sistem daha net anlaşılabilir.

Hedef Puanı	Anlamı
0'dan küçük	Performans mevcut durumun altına düşmüştür
0	Mevcut durum değişmemiştir
0 – 1 arasında	Hedefi yönünde ilerleme vardır (0,5 ise yar yolda)
1	Hedefe ulaşmıştır
1'den büyük	Hedef aşılmıştır (1,5 ise %50 daha fazla)

Tablo 2: Yerel Hizmet Sözleşmeleri-Puanların Anlamları ²

Sonuç olarak her il kendisi için nüfus, gelişmişlik gibi ölçütlere göre ayrılan ekstra kaynaktan ortalama puanı oranında faydalanabilecektir. Bu sisteme getirilebilecek eleştiri ise her hedefin puanı için bir üst limit belirlenmesi

gerektirir. Çünkü yerel yönetimler ortalama puanlarını yükseltmek amacıyla birkaç (ilerleme sağlamanın göreceli olarak daha kolay olduğu) hedefe odaklanarak ortalama puanını yükseltebilmektedir. Daha yapısal bir eleştiri ise bu tür sözleşmelerin kamuoyu denetimi yerine geçemeyeceği, önemli olanın demokratik denetim olduğu ve fazlaca rakamsallaştırılmış ve malumat gereği yüksek bu tür uygulamaların yeterince şeffaf olmadığı yönündedir. Aynı gerçeğe dayanan diğer bir eleştiri de bu tür uygulamaların sadece denetiminin bile çok yüksek maliyetli olduğudur.

Fransa: Merkez Bölge Proje Sözleşmeleri (CPER)

Fransa'da 1980 sonrası yerelleşme hareketleri Bölge Valisi'ne yetki aktarımı ile başladı. Merkezi planlama sistemini dönüştürmek amacıyla gerçekleşen bu yerelleşme hareketinin bir parçası olarak bölgesel planlama sistemi de CPER aracılığıyla dönüştürüldü. Bu dönüşüm 1981 ve 2003 yıllarında gerçekleştirilen iki yasa değişikliği ile sağlandı.³

Bu yerelleşme hareketinin amacı sadece yerel birimlerin yetkilerini arttırmak değil aynı zamanda merkezi planlama sistemini de dönüştürmektir. Bu kapsamda yeni bir bölgesel planlama sistemi geliştirilmiştir. Bu sistemde ulusal plan yerine onu oluşturan bölgesel planlar seti ve bunların tutarlılığını sağlayan bir merkezi yönetim yapısı geliştirilmiştir. Bu tutarlılığı sağlamak amacıyla sözleşmeler kullanılmaktadır.

Fransa örneğinde de İngiltere'de olduğu gibi ulusal ve yerel düzeydeki aktörler net bir şekilde tanımlanmıştır:

Ulusal Düzeydeki Aktörler:

Teritoryal Yönetim ve Bölgesel Eylem Delegasyonu (DATAR- Delegation of Territorial Management and Regional Action): 1963 yılında kurulan DATAR, sözleşmelerin merkezdeki en önemli aktörüdür. Bakanlıklar arası güce sahip olan kurum bölgesel politikaların oluşumundan sorumludur.

Bakanlıklar Arası Bölgesel Planlama ve

Rekabetedebilirlik Komitesi-CIACT: Her bakanlıktan temsilcilerin ilgili bakanlıkların bölgelere yönelik stratejilerini dile getirdiği ve merkezden bölgelere aktarılacak kaynakların belirlendiği komitedir. Üç yılda bir toplanan bu komitede merkez ile bölge arasında gerçekleştirilecek müzakere sürecinin çerçevesi-sınırları belirlenir.

Bölge Düzeyindeki Aktörler:

Bölge Valisi (Prefect): Merkezi yönetimin bölge düzeyindeki atanmış temsilcisidir.

Bölge Meclisi: Seçilmişlerden oluşan bölgenin merkezle müzakerelerini yürüten organdır. 20 yıllık bir vade için Bölgesel Gelişme ve Yönetim Çerçevesini (Regional Framework for Management and Development) hazırlar.

Bölgesel Ekonomik Konsey (CESR): Bölge meclisi altında %35'i işadamları, % 35'i meslek odaları %25'i sivil toplum kuruluşu temsilcileri ve % 5'i sektör uzmanlarından oluşan bir konseydir ve Bölgesel Gelişme ve Yönetim Çerçevesi'nin hazırlanmasında rol alır.

Merkez Bölge Proje Sözleşmeleri merkezi yönetimin bölgedeki valisi ile seçilmiş bölge yönetimi arasında altı yıl için imzalanır. Taraflara yükümlülükler yükleyen bir "sözleşme"den çok eylemleri, sorumlu kuruluşları ve finansman ihtiyacını belirleyen "operasyonel plan" niteliği taşır. Politika ve program çerçevesini içerir. Son sözleşmede rekabet edebilirlik ve bölgesel çekicilik, sürdürülebilir kalkınmanın teşviki, sosyal uyum olarak adlandırılan üç ana

4. Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu, 19-20 Kasım 2009, Ankara

eksen belirlenmiştir. Söz konusu sözleşmeler bölgesel planların ulusal politikalarla tutarlılığının gözetilmesini, merkez ve bölge yönetimlerinin birlikte politika geliştirebilmelerini ve bölgesel öncelikler, operasyonlar ve bunların maliyeti ile ilgili büyük resmin görülmesini ve bilgi paylaşımını sağlar. Ayrıca sözleşmeler diğer transfer mekanizmalarına ek olarak geri kalmış bölgelere kaynak transferinin bir aracı olarak da kullanılmaktadır.³

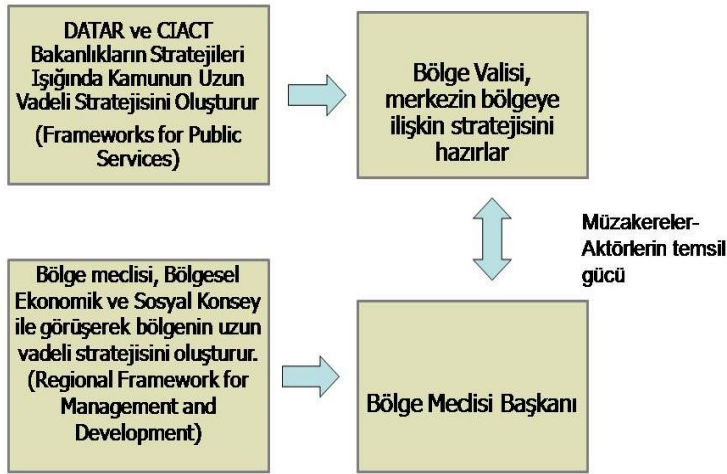
Her sözleşmede ulusal ve bölgesel ölçek arasındaki tutarlılığı sağlamak adına ulusal hedeflere yer verilir. Merkezi yönetim sözleşmeleri sıklıkla ulusal politikaların bölgesel ayaklarının uygulanması için bir araç olarak kullanılmaktadır. Örneğin, ulusal ölçekte bir hızlı tren projesine farklı bölgelerde yapılan sözleşmelerde yer verilerek hem bölge hem merkez tarafından kaynak yatırılmıştır. Merkezi yönetim sözleşmeleri ulusal politikaların bölgelere dayatılması amacıyla kullanmanın yanında bölgelerin hedeflerini de dikkate almakta ve öte yandan da kontrol altında tutmaktadır. Sözleşmelerdeki projeler ve harcama alanları CIACT tarafından belirlenen limitlere uygun bir şekilde tanımlanmaktadır.

Sözleşme öncesi süreçte müzakere hazırlıkları yapılır. Bölge yönetimleri mevcut durum, güçlü ve zayıf yanlar ve gelecek senaryolarını üretebilecek uzmanlar çalıştırırlar. Bölge valisi ise bakanlıklar arası yapılan antlaşmalara dayanarak merkezin ulusal stratejisinin bölgeye nasıl aktartılacağına ilişkin çalışmayı merkez adına gerçekleştirir.

Fransa örneğinde de müzakere süreci merkez ve yerel olarak ikiye ayrılabilir. Merkezde bakanlıklar kendi sektörel önceliklerini DATAR'a sunarlar ve CIACT (Bakanlıklar Arası Bölgesel Planlama ve Rekabetedebilirlik Komitesi) kamununun 20 yıllık dönemi kapsayan bölgesel perspektifini (Frameworks for Public Services) oluşturur. Aynı zamanda CIACT tarafından merkezden her bölgeye ne kadar kaynak aktarılacağına karar verilir. Ardından merkez ve bölge arasında köprü görevi gören bölge valileri tarafından merkezi yönetimin ulusal stratejisinin her bölgeye nasıl yansıtılacağını gösteren strateji belgesi geliştirilir. Bölge ölçeğinde ise Bölge Meclisi Bölgesel Ekonomik ve Sosyal Konsey ile görüşerek bölgenin uzun vadeli stratejisini oluşturur. Bölgesel Yönetim ve Kalkınma Çerçevesi (Regional Framework for Management and Development) olarak adlandırılan bu strateji belgesi 2003-2020 yılları arası geçerlidir.

4. Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu, 19-20 Kasım 2009, Ankara

Müzakereler, merkezi temsilen bölge valisi ile bölgeyi temsilen bölge meclisi başkanı arasında gerçekleşir. Bu aşamada merkez tarafından önceden belirlenen kaynağın değişmesi mümkündür. Sonuç olarak sözleşme dönemi (altı yıl) içinde hangi politika ya da projenin ne oranda merkez ya da bölge kaynakları ile gerçekleştirileceği kararlaştırılır. Sözleşmeler uygulama süreçleri içinde değişikliğe tabi tutulabilir. Aşağıdaki grafikte bu müzakere süreci özetlenmiştir:



Şekil 2: Merkez Bölge Proje Sözleşmelerinde Müzakere Süreci

Merkez ve bölge yönetimleri arasında uzlaşmaya varılan alanlarda sözleşmeler merkez ve bölgenin projeleri birlikte finanse etmesi ilkesi kapsamında geliştirilir, eğer uzlaşma sağlanamazsa bölge yönetimleri kendileri için öncelikli projeleri gerçekleştirmek için sadece kendi kaynaklarına dayalı bir yol çizerler. Tamamlanan son sözleşme dönemi olan 2000-2006 döneminde teorik olarak merkezi yönetim ve bölge yönetimlerinin katkılarının yarı yarıya olması planlanmıştır. (19.5 milyar € merkezi yönetimden, 18.5 milyar € bölge yönetiminden) Fakat uygulamada bu denge kurulamamış, merkezi yönetim sorumluluklarının bir kısmını yerine getirmeyerek bölge yönetimleri tarafından doldurulması gereken boşluklar bırakmıştır. Örneğin Rhone Alpes bölgesinde 2004 yılı sonunda 2000-2006 dönemi sözleşmesi kapsamındaki yatırımlardan bölge yönetimi üzerine düşen payın %74,1'ini gerçekleştirmişken merkezi yönetim kendi payının % 55,8'ini gerçekleştirmiştir.⁴

Bu anlaşmazlıklara bir diğer örnek ise bilim ve teknoloji alanından verilebilir. Bu alanda bölgesel politikalar geliştirmenin öneminin tüm dünyada

4. Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu, 19-20 Kasım 2009, Ankara

artması ile birlikte Fransa'daki sözleşmelerde de bilim ve teknoloji konusu önemli bir müzakere alanı haline gelmiştir. Bu alanda da ulusal ve bölgesel öncelikler karşılaştırılmış, birlikte finanse etme arayışı için çeşitli pazarlıklar gerçekleştirilmiştir. Genellikle bölgelerin açık bir şekilde gelişmiş oldukları alanlara yatırım yapma konusunda anlaşmazlıklar ortaya çıkmaktadır. Bununla beraber bilim ve teknoloji gibi stratejik alanlarda artan rekabet, merkezin bu alanda daha gelişmiş bölgeler dururken başka bir bölgeye kaynak aktarmak konusunda isteksiz olmasını da sağlayabilmektedir. Bu tip anlaşmazlıklarda bazı projelerin tamamı merkez ya da tamamı bölge tarafından finanse edilmektedir. Örnek olarak 2000-2006 dönemi sözleşmesinde Ile-de-France bölgesi sözleşmenin araştırma kısmında merkez ile uzlaşma sağlayamamış ve bu alandaki bir dizi projeyi kendisi finanse etmeye karar vermiştir.

Fransa örneğindeki sözleşmeler daha çok tarafların birbirlerine söz verdikleri prensip anlaşmaları niteliğinde (karşılıklı ilişkilere bağlı ve kararlar tavsiye niteliğinde) olduğu için İngiltere'de olduğu gibi kapsamlı bir izleme değerlendirme mekanizması da kurgulanmamış, standart bir değerlendirme yöntemi bulunmamaktadır. İdari mahkemeler sözleşmeleri yalnızca hukuka uygunluk anlamında denetlerken ulusal düzeyde DIACT, yerel düzeyde ise merkez ve bölge temsilcilerinin oluşturduğu bir komite değerlendirmeler yapmaktadır. İzleme değerlendirmenin bir diğer unsuru ise politikaların muhatabı konumundaki yerel paydaşlardır. Eğer politika üretme sürecinde katılım yeterince sağlanabilirse bölgesel yönetimler seçmenlerine karşı da sorumlu olmaktadır. Fransa örneğinde gelişmiş bir kontrol mekanizması yerine karşılıklı sorumluluklara dayalı ve sürekli bir öğrenme süreci geliştirilmiştir.⁵

Fransa'daki sözleşmelere getirilen en önemli eleştiri ise sözleşme mekanizmasının karşılıklı müzakere süreçlerini ön plana çıkarmaktan çok merkezin bölgeye politikalarını eşitsiz bir müzakere süreci sonunda dayatması ve bölgesel özgünlüklere kısıtlı alan tanımasıdır. Bu nedenle 2007-2013 dönemini kapsayan sözleşmede bazı değişikliklere gidilmiştir. Bu sözleşmenin üç başlığı kapsayacak şekilde kapsamı yeniden düzenlenmiştir: rekabet edebilirlik ve yaşam kalitesi, sürdürülebilir kalkınma ve karasal (territorial) uyum. Sözleşmede ulusal yatırımlara ağırlık verilmiş ve ortaklıklar daha arttırılmaya çalışılmıştır.⁶

İspanya: İşbirliği Sözleşmeleri (Convenio de Colaboracion)

İleriki bölümlerde açıklanacağı üzere İspanya'da uygulanan sözleşmeler önceki örneklere göre oldukça farklı bir konumda yer almaktadır. Bunun bir

4. Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu, 19-20 Kasım 2009, Ankara

nedeni İspanya'nın yönetim yapısının iki ülkeye kıyasla çok daha yerelleşmiş olmasının yanı sıra sözleşmelerinde esnek bir yönetim yapısı içinde hazırlanıyor olmasıdır. İspanya örneğine sözleşmelerin tarafları da müzakere süreçleri de net bir şekilde tanımlanmamıştır, özellikle merkezde sorumlu tek bir kurumdan bahsetmek mümkün değildir. Sözleşmenin konusuna göre merkezden katılan birim değişirken bölgelerden genellikle Özerk Bölge Yönetimleri (Comunidad Autónoma) sürece dahil olmaktadır.⁷

İspanya'da özerk bölgelerin diğer iki örneğe kıyasla çok daha fazla yetki ile donatılmış olması nedeniyle merkezi yönetim birimleri ve özerk bölge yönetimleri arası ilişkiler daha farklı bir düzlemde gerçekleşmektedir. İşbirliği sözleşmeleri, yasama yetkileri ile donatılmış özerk bölge yönetimleri ile yetkileri kısıtlı merkezi yönetim arasındaki ilişkileri güçlendirmek ve işbirliğini öğrenmeyi sağlamak için önemli bir araçtır. Diğer iki örnekte olduğu gibi merkez yerel arasında bir planlama aracı olmaktan çok merkez yerel arası yetki çatışmalarını önleme ve sorumluluk belirleme mekanizmasıdır. Sözleşmelerin bir diğer özelliği ise esneklikleridir. Sözleşmeler gerekirse yenilenebilir, değiştirilebilir ve uzatılabilir.⁸

İngiltere'de olduğu gibi kapsamlı, performans ölçütlerine dayanan bir izleme sistemi oluşturulmamıştır. Bunun yerine imzalanan her sözleşmenin içinde kendi izleme komisyonu (Comision de Seguimiento) tanımlanmıştır. Bunun en önemli nedeni İspanya'nın yönetim yapısındaki farklılık olarak açıklanabilir. Özerk bölgelerin merkezi yönetim birimleri tarafından denetlenmesi bu bölgelerin yetkilerine merkezden bir kısıtlama uygulanması olarak algılanmaktadır. Bu nedenle İspanya'da kullanılan sözleşmeler daha çok politika ve hedeflere yönelik uygulama öncesi iletişim, müzakere ve işbirliği amaçlı kullanılmaktadır.

İşbirliği sözleşmelerinin diğer örneklere göre bir diğer farklılığı ise bu sözleşmelerin gönüllülük esasına dayanılarak imzalanmasıdır. Yani sözleşmeler Fransa ve İngiltere'de olduğu gibi sistemin olmazsa olmaz araçlarından biri konumunda değildir. Taraflar karşılıklı kazancı görerek bu sözleşmelere imza atarlar.

İtalya – Çerçeve Program Antlaşması (Accordo di Programma Quadro)

4. Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu, 19-20 Kasım 2009, Ankara

Yasama yetkilerinin merkez ve bölgeler arasında paylaşıldığı İtalya'da yerelleşmiş ama federal olmayan bir yönetim yapısı bulunmaktadır. İtalya örneğinde bölgesel kalkınma politikaları çerçevesinde merkez ve bölge ilişkilerini düzenleyen bir mekanizma olan Çerçeve Program Antlaşması, tek bir kalkınma hedefine odaklanan karmaşık, çok amaçlı bir araçtır. Bu mekanizma ile amaçlanan politika geliştirme sürecini basitleştirmek ve gelişmiş bir işbirliği koordinasyon yapısı geliştirmektir. ⁹

İtalya'da 1950'den doksanlara kadar uygulanan bölgesel kalkınma politikaları güney ve kuzey arası gelişmişlik farklarını azaltmaya odaklanmışken, 1992 sonrası AB sosyal ve ekonomik uyum politikalarından etkilenilmiş ve az gelişmiş bölgelerin kapsamı kuzeydeki sorunlu bölgeler de katılarak daha da genişletilmiştir. Bununla birlikte bölgesel gelişme politikalarının geliştirilmesinde merkezi kurumların yanı sıra yerel kurumların da etkinliği artırılarak çok katmanlı bir yapıya geçilmiş, yerel ihtiyaçlara daha duyarlı politikalar hedeflenmiş ve sonuçta sözleşmelere dayalı yönetim biçimleri gelişmeye başlanmıştır.

İtalya'da bölgesel gelişme alanında merkezdeki en önemli aktörler Ekonomik Gelişme Bakanlığı ve Bakanlıklar Arası Ekonomik Planlama Komitesi'dir. Bu kurumlar tarafından oluşturulan "Intesa Istituzionale di Programme (IPP)", merkez ve bölgeler arasında temel hedefler, sektörler ve altyapı yatırımları ile ilgili geliştirilen bir programdır. Çerçeve Program Antlaşması (Accordo di Programma Quadro) ise bu üst programın uygulama aracı olan sözleşme mekanizmasıdır.

Merkezi birimler bölgelere yönelik kaynak dağılımı ile ilgili yerel ve bölgesel kurumlara bildirimlerde bulunurlar. Ardından bölge yönetimleri Bakanlıklar Arası Ekonomik Planlama Komitesi ile kaynakların kullanımı ile ilgili müzakereler yapar ve ardından sözleşme ilgili bölge, Ekonomi ve Finans Bakanlığı ve sözleşmenin içeriğine göre ilgili diğer kurumlar arasında imzalanır.

APQ aracılığıyla dağıtılacak kaynaklar (ulusal ve AB kaynakları) bölgenin nüfusu, yapısal sorunları (işsizlik, altyapı sorunları) ve bölgeyi etkileyen olumsuz koşullar dikkate alınarak belirlenir ve sözleşmeler aracılığıyla her bölge bu kaynağı hangi sektörlerde nasıl değerlendireceğine karar verir. Sözleşmeler, Bakanlıklar Arası Ekonomik Planlama Komitesi tarafından bütünlük, üst politikalara uygunluk ve bölgeye özgünlük ölçütleri çerçevesinde değerlendirilir ve onaylanır.

APQ'da temel amaç çok parçalı ve bürokratik bir yapıda gerçekleştirilen politika geliştirme ve uygulama sürecini basitleştirmek, hızlandırmak ve belirlenen kalkınma politikaları kapsamında bir araya gelen kamu ve özel sektör temsilcisi kurumların arasında uyumu sağlamaktır. APQ, yapılacak işleri, zamanlama boyutunu, finansmanı, sorumlu kuruluşları ve en önemlisi kuruluşların taahhütlerini içerir. Bu sözleşmeler finansal kaynakları hazır olan eylemler ve henüz yeterli koşulları hazır olmayan eylemler olarak iki bölüme ayrılır. Her sözleşme belli bir amaca yönelik olarak özgün bir içeriğe sahiptir. Bu sözleşmelerin bir diğer ayırt edici özelliği ise özel sektörün ilgi alanına giren sözleşmelerin finanse edilmesine kaynak sağlayabilmesidir.

Almanya'dan Yenilikçi Bir Örnek: Rekabetçi İhale

Federal yönetim yapısına sahip olan Almanya, merkez ve bölgeler arası ilişkilerin en gelişmiş olduğu örneklerden biri olarak gösterilmektedir. İngiltere ve Fransa örneğinde olduğu gibi gerçek anlamda sözleşme olarak tanımlanmamış olsa da federal yönetim ve bölge yönetimleri arası ilişkileri düzenleyen mekanizmalardan bazıları sözleşmelere benzer niteliklere sahiptir.

Merkez ve bölgeler arası ilişkileri düzenleyen ve diğer örneklere göre oldukça farklı bir örnek olan "rekabetçi ihale" yöntemi yeniliği ve rekabetçiliği teşvik etmek amacıyla gerçekleştirilen bir ilişki biçimi olarak karşımıza çıkmaktadır. Kısaca, bu mekanizmada bölgeler ulusal kaynak için diğer bölgelerle rekabet etme ve en iyi öneriyi geliştirerek ekstra finansal destek alma şansına sahiptirler.

Bu yenilikçi mekanizmalara başarılı bir örnek olarak 1999-2006 yılları arasında uygulanan InnoRegio Programı örnek gösterilebilir. Ana amacı bölgelerde yenilikçilik kapasitesini arttırmak olan programda bunu sağlamak adına bölgedeki girişimciler, politikacılar, sivil toplum kuruluşları, meslek odaları, araştırma kurumları ve ilgili kurumların bir ağ içinde etkileşiminin sağlanması hedeflenmiştir. Bu etkileşimin artması ile araştırma geliştirme ve bilgi aktarımını kapasitesinin artırılacağı öngörülmektedir.¹⁰

InnoRegio Programı çerçevesinde bölgelerden 444 öneri geliştirilmiş, bu önerilerden 25'i geliştirdikleri yenilik düzeyi, işbirliği ağlarının kalitesi ve bölgenin programdan potansiyel kazançlarına göre değerlendirilerek önerilerini detaylandırmaları için ilk etapta 150.000 € ile ödüllendirilmiştir. Detaylı

önerilerin hazırlanmasının ardından 23 öneri kaynak aktarımına hak kazanmış ve program çerçevesinde toplam 255,6 milyon € kaynak merkezden bölgelere aktarılmıştır. 2006 yılında sonlanan program ardından yapılan değerlendirmelerde InnoRegio programının uygulandığı bölgelerde iletişim kapasitesini ve işbirliği düzeyini arttırdığı gözlemlenmiştir. Bölgeler arası rekabete dayanan bu yenilikçi ilişki mekanizması merkez ve bölgeler arasında önemli bir öğrenme mekanizması olarak değerlendirilmektedir.

Sözleşme Türü İlişki Biçimlerinin Politika Geliştirme Süreçlerine Katkıları

İncelediğimiz bu örnekler çeşitli yönleri ile benzeşmekte, çeşitli yönleri ile de ayrışmaktadır:

İngiltere'de uygulanan Yerel Hizmet Sözleşmelerinin en önemli katkısı yerel yönetimler ve merkezi yönetim arası önceliklerin uyumunu sağlamasıdır. Bunun yanında yukarıda özetlenen performans değerlendirme ve teşvik mekanizması sayesinde hizmet sunumunda etkinliği sağlayacağı öngörülmektedir. Bunlara ek olarak sözleşmeler yerelde aktörlerin bir araya gelmesini, sonuç odaklılığı ve performansa dayalı kaynak aktarımı sağlamaktadır.

Fransa'da uygulanan Merkez Bölge Proje Sözleşmeleri ise merkez ve bölgeler arasında politika oluşturulması aşamasında tutarlılığı ve büyük resmin paydaşlar tarafından görülebilmesini sağlar. Sözleşmeler ayrıca yönetim kademeleri arasında işbirliğini ve iletişimi de sağlayan önemli araçlardandır. CPER, çeşitli düzeylerdeki kamusal aktörlerin müzakere edebilmelerini sağlayan ortamın kurumsallaşmasını, böylece bütünlük, etkinlik ve şeffaflığı sağlamış olur.

İspanya-İşbirliği Sözleşmeleri ise daha çok merkezi yönetim ve özerk bölgeler arasındaki politika diyalogunu güçlendirmeyi amaçlamaktadır. Geniş yetkiyle donatılmış İspanyol bölgesel yönetimleri ve merkezi yönetim arasında oluşabilecek yetki çatışmalarının önlenmesi ve bu iki düzey arasında işbirliği kurmanın öğrenilmesi açısından sözleşmeler önemli işlevlere sahiptir.

İtalya, birden fazla kurumu ilgilendiren konularda politika geliştirme ve uygulama sürecini bürokratik yapıdan kurtarmak, basitleştirmek ve hızlandırmak için Çerçeve Program Antlaşması yöntemini kullanmakta ve böylece kamu, özel ve sivil toplum kuruluşları arasında uyum ve iletişimi de sağlamış

olmaktadır. İngiltere ve Fransa örneklerinde olduğu gibi bütün politika geliştirme sisteminin bir aracı olarak değil de gerekli görülen sorun alanlarının çözümünde başvurulan bir araç olarak (İspanya'da olduğu gibi) değerlendirilmektedir.

Diğer örneklerden çok farklı bir yapıya sahip olsa da Almanya'da uygulanan rekabetçi ihale yöntemi de bölgeler ve merkez arasında doğru politikaların geliştirilmesi ve kaynak aktarılması anlamında sözleşme pratiklerinin hedefleriyle benzerlikler göstermektedir. En önemli farklılığı ise bölgelerin merkezle ilişki kurarken aynı zamanda kendi aralarında da rekabet etmeleridir. Politika geliştirme sürecinin bölgeler arası rekabete açılacağı alanlarda bu yöntemde etkili bir alternatif olarak düşünülebilir.

Türkiye İçin Çıkarımlar

2003 yılında 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi Ve Kontrol Kanunu'nun yürürlüğe girmesiyle birlikte kamu yönetimini dönüştürmeye yönelik çabalar ivme kazanmıştır. Kapsamlı mali reform içeren bu kanun ile yetki devreden, sonuç ve performans odaklı, ihtiyaçlara duyarlı, hesap verebilen, şeffaf, katılımcı ve orta vadeli bakış açısına sahip stratejik yönetim kültürü geliştirilmeye çalışılmaktadır.

Bu kapsamda yapılması hedeflenenler:

- orta vadeli programlar çerçevesinde ulusal önceliklerin belirlenmesi;
- merkezi ve yerel yönetim birimlerinin kendi stratejik planlarını hazırlamaları; bu stratejik önceliklere ve işbirliklerine uygun bir bütçeleme yapılması;
- bu öncelikler ve kaynak kullanımı arasında etkinlik ve verimlilik dikkate alınarak bir performans ilişkisi kurulması;
- kurumların kendi stratejik amaçlarına uygun çıktılar üretecek şekilde kurumsal yapılanmalarını tamamlamaları (strateji başkanlıkları- iç denetçilik vb.) ve
- kurumların mali yönetim ve performans açılarından bağımsız bir denetim organı tarafından denetlenmesi olarak özetlenebilir.

Reformda yukarıda özetlenenler başarılmaya çalışılırken belli başlı sorunlar varlığını sürdürmektedir. Merkezde bakanlıklar kendi kurumsal stratejik planlarını oluşturmaktalar fakat birkaç bakanlığı ilgilendiren tematik alanlarda üretilen üst ölçek politika belgeleri ile bu kurumsal stratejilerin yeterince uyumlaştıramadığı görülmektedir. Bazı sektörel ve tematik alanlarda

ise strateji belgesi dahi bulunmamaktadır. (Örneğin: Yoksullukla mücadele politikası, eğitim politikası gibi). Özellikle sosyal politika alanındaki çok aktörlü yapı düşünüldüğünde kurumları yatay kesen, üstlenilmesi gereken yeni rol ve sorumlulukları tanımlayan üst politika belgelerine ve programlara ihtiyacı artırmaktadır. Kuşkusuz söz konusu üst politika ve strateji belgelerinin yönetilmesi çok aktörlü yeni yönetim mekanizmalarının oluşturulmasını da gerektirmektedir. Genel anlamda politika geliştirme, programlama ve bütçeleme ilişkisinin henüz sağlamlaştırılmadığı, son 10 yılda gelişen stratejik planlama bürokrasisinin henüz kaynakların etkin ve etkili kullanımını sağlanamadığı görülmektedir. Stratejik yönetim konusundaki temel sorunlar arasında kapasite, zihinsel dönüşüm, siyasi ve bürokratik sahiplenme, tamamlayıcı bazı reformların yapılmamış olması (ör. çalışan düzeyinde performans sistemi) ve hizmet sunumunun yönetim düzeyleri arasında çarpık paylaşımı bulunmaktadır. Bütün girişimlere rağmen Türk devleti merkezi yapısını korumakta ve yetkilerini yeterince devretmemektedir. Merkezi yönetim birimleri tarafından belirlenen politikalar ile bölgesel farklılıkların giderilemediği ülkemizin kalkınma deneyimi göz önüne alındığında açıkça görülmektedir. Oysa bölgesel farklılıkların giderilmesi daha etkin ve yerelin kontrolünün arttığı bir yönetim tarzını gerektirmektedir.

Neler yapılabilir?

Merkezi ve hiyerarşik karar alma ve kaynak dağıtım mekanizmalarının gerek dünyada gerek ülkemizde yerel ihtiyaçları karşılamada etkin olduğunu söylemek mümkün değildir. Yerelleşme gereklidir. Yerelleşme için seçilen yöntem merkezi yönetimden taşra teşkilatlarına yetki aktarımı (dekonsantrasyon) veya ademi merkeziyet (desantralizasyon) veya bu ikisinin hizmetlere göre değişen bir karması olsa da yerel düzeyde kaynak dağıtımına ilişkin karar alma yetkisinin güçlendirilmesi gerekmektedir. Yazının konusu olan sözleşme tipi uygulamaların ülkemiz için bir alternatif olarak ele alınabilirliğinin önünde ciddi zorluklar bulunmaktadır. Bunlardan en önemlisi adaletli bir yerel merkez müzakeresinin nasıl sağlanacağıdır. Yerelin merkeze karşı temsil ve kapasite sorunları adaletli bir müzakere sürecini hayata geçirmeyi zorlaştıracaktır. Bir başka zorluk ise çok detaylı veri gereksinimidir. Ülkemizde yerel ilişkin verilerin düzenli ve güvenilir olarak üretilmemesi performans yönetimi ve izleme-değerlendirme mekanizmalarının hayata geçirilmesini şimdilik gerçekçi bir amaç olmaktan çıkarmaktadır. Bir diğer engel ise ülkemizde karar alma süreçlerine katılım kültürünün yeterli düzeye ulaşmamış olmasıdır. Vatandaşların bireysel olarak

4. Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu, 19-20 Kasım 2009, Ankara

veya örgütleri aracılığıyla yazadıkları toplumun ortak aklına nasıl müdahil olabilecekleri konusundaki araçlar, hesap sorma bilinci ve bunun için gerekli yönetim şeffaflığı gelişmiş değildir. Kuşkusuz, yerel düzeyde geniş bir paydaş katılımıyla belirlenmiş ve sahiplenilmiş öncelikler merkezi yönetim ile müzakerenin sağlam bir temele oturmasını sağlayacaktır.

Bütün bunlara rağmen mevcuttan daha etkin, yerele ağırlık veren bir yerel merkez ilişkisi tasarlanabilir:

- Her ne kadar sivil toplumun gelişmişliği kamuoyu denetimi açısından yeterli olmasa bile yine de demokratik temsil mekanizmalarının (belediye meclisi ve il genel meclisi) karar alma ve uygulama süreçlerindeki ağırlığı artırılabilir.
- Merkezi yönetim hem kendi yerel teşkilatı hem de yerel yönetimlerle ilişkilerinde iyi performansı teşvik eden mekanizmalara dayalı bir ilişki geliştirebilir. Merkez ve merkezin taşra teşkilatı arasındaki ilişkiler ve yetkisi genişletilmiş taşra teşkilatının yerel yönetimlerle kuracağı ilişkiler performans hedefleri tanımlanmış sözleşmelere dayalı olarak gerçekleştirilebilir. Merkezi yönetimin yerel teşkilatların politika geliştirme ve uygulama becerisini güçlendirecek yetki aktarımlarının gerçekleştirilmesi ve valilerin koordinasyon yetkilerinin artırılması ile yerelin politika geliştirme ve uygulama kapasitesi artırılabilir.
- Gerekli görülen konularda il özel idaresi ve belediyelere yetki devirleri gerçekleştirilebilir. Bu değişiklikler ile özellikle hizmet sunumunda çakışmalar önlenir ve tamamlayıcı ilişkiler geliştirilebilir.
- Yerelde ortak akıl oluşturma süreçlerinin geliştirilebilmesi için büyükşehir ve ilçe belediyeleri, valilik ve il özel idaresinin ilişkileri yeniden gözden geçirilmeli ve kent konseylerinin bu anlamda nasıl değerlendirilebileceği üzerine düşünülmelidir. Ülkemizde yerelde yöneticilerin kendi inisiyatifleri ile gerçekleştirdikleri ortak akıl üretme süreçlerine örnek teşkil edebilecek başarılı deneyimler bulunmaktadır.¹¹
- Merkezi yönetim birimleri kendi aralarında koordinasyonunu sağlayamamaları da ciddi bir sorun alanı olarak karşımızda durmaktadır. Bu konuda yukarıda incelenen örneklerde de ortak bir yapı olarak ortaya çıkan bakanlıklar arası bir komisyon kurulması bir alternatif olarak düşünülebilir. Hâlihazırda Devlet Planlama Teşkilatı'nın Ulusal Bölgesel Geliştirme Stratejisi'nin geliştirilmesi ve bu stratejinin yönetim

4. Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu, 19-20 Kasım 2009, Ankara

mekanizması olarak Bölgesel Gelişme Komitesi'ni kurmaya yönelik hazırlıkları olduğu bilinmektedir. Merkezde oluşturulacak buna benzer bir yapılanma ile bakanlıklar arası eşgüdüm sağlanmasının yanı sıra bakanlıklar tarafından hazırlanan sektörel politika metinlerinin bölgesel boyut kazandırılması da sağlanabilecektir. (Özellikle birçok alanla yatay ilişkileri bulunan sosyal politika meselelerinde merkez-merkez ve merkez-yerel koordinasyonunu bu şekilde iyileştirilebilir.) Bu şekilde merkezin bölgesel farklılıklara daha duyarlı politikalar geliştirebilmesi sağlanabilir.

- Bütün bu çerçevenin tamamlayıcısı olarak öncelikler bazında merkez-yerel koordinasyonunu ve iletişimi sağlamak için ülkemizdeki düzey iki bölgelerini temsil eden tek kurumsal yapı olan Bölgesel Kalkınma Ajansları'nın bir ara yüz işlevi yüklenmesi düşünülebilir. Kalkınma ajansları tarafından hazırlanan bölgesel kalkınma planları merkezi öncelikler ve yerel önceliklerin uyumlaştırılmasında ve yönetilmesinde daha etkin bir koordinasyon ilişkisi kurulmasına imkan verecektir.
- İncelen örneklerdeki merkez-yerel ilişki biçimini gerçekleştirmek için gerekli hukuki zemin hazır olmasa da çeşitli alternatifler düşünülebilir. İngiltere ya da Fransa örneklerinde olduğu gibi sistemin bütününi yeniden tasarlamak çok kapsamlı bir kamu reformu gerektirecektir. Ama İspanya örneğinde olduğu gibi gönüllülük ilkesine bağlı ya da İtalya örneğindeki belli konulara odaklanmış operasyonel programlara benzer bir yapı geliştirilebilir. Merkez ve yerel arası ilişki biçimini birden ideal bir yapıya kavuşturmak gerçekçi olmadığından daha kademeli bir dönüşüm tasarlanabilir.
- Yakın gelecekte yeni bir anayasanın gündemde geleceği görülmektedir. Yeni anayasa hazırlıklarında merkez ve yerel arasındaki hizmet ilişkilerini bir teşvik sistemine dayalı olarak düzenleyen bu tip ilişki biçimlerine fırsat tanıyan hükümlere yer verilmesi veya engelleyen hükümlerin değiştirilmesi konusu dikkate alınmalıdır.

Kaynakça

1. <http://www.audit-commission.gov.uk/localgov/audit/nis/Pages/Default.aspx>
2. Haşar, Ç. 2008, Merkezi ve Yerel Öncelikler Nasıl Buluşur? İngiltere'den Yaratıcı Bir Araç: Yerel Hizmet Sözleşmeleri, TEPAV Bülten, Sayı:6

4. Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu, 19-20 Kasım 2009, Ankara

3. *OECD, 2007, Chapter 2: Case of France, Linking Regions and Central Governments, Contracts For Regional Development*
4. *Thoenig J.C, 2005, Territorial Administration And Political Control: Decentralization In France, Public Administration Vol. 83, No: 3, (685-708) Blackwell Publishing*
5. *Pasquier R. 2001, Decentralization and New Territorial Policies in France and Spain. A Bottom up Approach, University of Rennes*
6. *Houston, D. 2007, Rescaling Territorial Development: The 'Pays' In France And Belgium, Warsaw Regional Forum*
7. *Moreno, L. 2001, Decentralization in Spain, Unidad de Políticas Comparadas*
8. *OECD, 2007, Chapter 5: Case of Spain, Linking Regions and Central Governments, Contracts For Regional Development*
9. *OECD, 2007, Chapter 5: Case of Italy, Linking Regions and Central Governments, Contracts For Regional Development*
10. *OECD, 2007, Chapter 4: Case of Germany, Linking Regions and Central Governments, Contracts For Regional Development*
11. *TEPAV, 2008, Yerel Stratejik Planlama Faaliyetlerinin Değerlendirilmesi Araştırması, 3. Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu*