

# Merkeziyetçilikten Hiyerarşik Yönetişime: Polonya'da Bölge Politikaları

## Özet

**Aziz TUNCER**

1989 sonrasında, Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde önceki yıllardaki yönetimin hantallık ve verimsizlik gibi olumsuzlukları merkeziyetçi yönetim yapıları ile özdeşleştirilmekteydi. Bu yaygın kanaat ademi merkeziyetçi reformlar için uygun bir zemin sağlamasına rağmen ademi merkeziyetçilik ve bölgeselleşme yönündeki ilerlemelerin asıl itici gücü AB olmuştur. AB 1990 sonrasında üyelik başvurusunda bulunan ülkelerin uyum sürecinde bölgesel politikalar alanında reformlar yapmasını talep etmiştir ki bu dönemde başvuran bütün ülkelerde bölgesel kalkınma ajansının kurulması ve bölge kademesinin yönetim sistemine girmesi genellikle bu talebin sonucu olarak değerlendirilmektedir. Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde bölgesel reformlar öncelikle ekonomik sebeplerle ve AB etkisinde şekillenmiştir ki bu makale Polonya örneği üzerinden AB etkisi altında gelişen bölgesel yapıların sınırlarını ve idari boyut kazanma sürecini irdelemeye çalışmaktadır.

**Anahtar Kelimeler:** *Polonya, Avrupa Birliği, merkeziyetçilik, ademi merkeziyetçilik, bölgesel politikalar*

## Between Centralization and Hierarchical Governance: Regional Policies in Poland

### Abstract

In the post-1989 period, in the Central and Eastern European countries the inefficient structures of the Socialist period were perceived as the extension of centralized administration, which created a fertile sphere for regional reforms. Nonetheless the driving force behind Central and Eastern European countries' regional reforms and decentralization was EU. In 1990's, during the pre accession period, EU demanded implementation of certain regional policies that the establishment of regional development agencies and introduction of region as administrative tier is generally conceived as the outcome of EU demand. In Poland, as in the case of other Central and Eastern European countries, regional policies initiated by the EU effect, on economic grounds and this paper tries to indicate the limits of regional reforms, in a centralized state, implemented primarily under the influence of EU.

<sup>1</sup> Yrd. Doç. Dr., Kırklareli Üniversitesi, İ.İ.B.Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü, [mvpazirtuncer@gmail.com](mailto:mvpazirtuncer@gmail.com)

**Keywords:** *Poland, European Union, centralization, decentralization, regional policies*

## Giriş

Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde ademi merkeziyetçi yapılara yönelmenin başlangıç aşamasında iç dinamikler etkili olmuştur. Bu ülkelerde eski kurumların meşruiyeti zedelenmiş (Goetz, 2001: 1041), sistemin temelleri derinden sarsılmış ve yıkılmak üzere olan bu yapının sorumlusu olarak geçmişteki aşırı merkeziyetçi yönetim anlayışı görülmüştü. Başka bir ifadeyle toplumun geniş kesimleri merkeziyetçi sosyalist idari yapıların başarısız olduğuna dair bir kanaat taşımaktaydı ve bu kanaat ademi merkeziyetçilik yönündeki reformlar için oldukça verimli bir zemin sunmuştur. Ancak sosyalist dönemde aşırı merkeziyetçi yönetim tecrübeleri olan Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde bölge politikalarının gelişmesinde ve şekillenmesinde asli unsur AB etkisidir (Grabbe, 2002: 5). Çünkü Sovyetler Birliğinin dağılmasından sonra hemen bütün Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri yönünü AB'ye çevirmiş ve AB'nin idari yapılarının transferi konusunda oldukça istekli olmuştur.

Bu dönemde AB ise bölgesel politikalar yönünde önemli ilerlemeler kaydetmişti. AB içinde yönetimin demokratikleşmesi bağlamında ara yönetim kademeleri önem kazanmaya başlamış, idari verimlilik, sürdürülebilir kalkınma ve kültürel özgünlüklerin yaşanması için bölge gerekli kade me olarak AB içinde sürekli olarak güçlenmişti. Başka bir anlatımla, AB ülkelerinde başlangıçta önemli farklılıklar barındıran bölgesel politikalar zamanla ortak politikalar ekseninde şekillenmeye başlamıştı. AB'nin 1974'ten beri fonlar aracılığıyla uyguladığı bölgeler arası dengesizliğin azaltılması politikaları sonucunda üye ülkelerde belli bir süreç sonunda benzer bölgesel yapılar yaygınlaşmıştı.

Ancak 1990 sonrası üyeler için durum farklıydı (Bourne, 2003: 284) çünkü artık şekillenmiş AB yönetim yapılarından bahsetmek mümkündü, yani AB'nin üzerinde uzlaştığı belli yapılar vardı ve üyelik sürecinde bu yapıların kurulması giriş öncesi şartları arasında yer alıyordu (Börzel, 2001: 1). Başka bir ifadeyle AB daha önceki üyelik sürecinden farklı olarak yönetim yapılarını hantal ve verimsiz olarak gördüğü bu ülkelerden belli yönetim yapılarını oluşturulmasını talep ediyordu (Schimmelfennig & Sedelmeier 2004: 669). Karar verme yetkisinin sadece merkezi yönetimin elinde toplanmasının olumsuz yönlerine işaret edilmekte

ve merkezi yönetim dışındaki ulusaltı kademele re fırsat tanınması halinde idari ekonomik ve kültürel kazanımlar ve demokratikleşme yönünde kazanımlar olacağı ifade edilmekteydi (Brusis, 2002: 543).

Bölgesel yapıların kurulması, AB genişleme süreci olarak adlandırılan Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin Birliğe giriş süreçlerinde, şart koşulmuş ve ilerleme raporu olarak da adlandırılan Avrupa Komisyonu Yıllık Düzenli Raporu'nun 21. bölümü bu konunun izlenmesi ve değerlendirilmesine ayrılmıştır. Merkeziyetçi geçmişi olan bu ülkelerde bölgesel yapılar ve bölge kademesi yönündeki talep ülke içinde eski ile yeninin hararetli çatışma alanlarından biri olmuştur. Ama pek çok çelişki ve çatışma unsurunu içinde barındıran bu tecrübe merkeziyetçi yapıların ademi merkeziyetçilik yönünde dönüşümü sürecinde karşılaşılan zorluklar ve bölgesel yapıların kurulması sürecini izlemek açısından benzer süreçler yaşayan ülkeler için somut örnek oluşturmakta ve önemli dersler çıkarılmasına katkıda bulunmaktadır.

İncelenmek için Polonya'nın tercih edilmesinin sebebi, AB'nin Orta ve Doğu Avrupa ülkelerine yönelik bölgesel yapılar yönündeki ilk çalışmayı PHARE programı dahilinde başlatmış olduğu iki ülkeden biri olması ve diğer ülkelerden farklı olarak bölgesel yapıların Polonya'da ekonomik boyutun ötesinde idari boyutlarda kazanmış olması ve idari reformlar bağlamında öncü bir konumda bulunmasıdır (Kolodko, 2009: 99).

Diğer merkeziyetçi Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde olduğu gibi Polonya'da da bölgesel politikalar ve bölgesel yapılar yönündeki çalışmalar AB etkisi ile ivme kazanmıştır. Polonya'da bölgesel yapılar yönünde çalışmalar 1990'ların başlarında başlamıştır ki bu çalışmaların arka planında AB üyeliği hedefi vardı (Grabbe, 2001: 1013; Goetz, 2001: 1036) ve ilk ciddi çalışmalarda AB programları dahilinde yapılmıştır.

## I- Ekonomik Kalkınma Kademesi Olarak Bölge

Merkeziyetçi ülkelerde bölge kademesine duyulan ihtiyaç başlangıçta kendini ekonomik temelde göstermektedir ve bu Polonya için de geçerlidir. Merkeziyetçi anlayışla şekillenen kalkınma

da sanayi belli alanlarda yoğunlaşmakta ve bölgeler arası dengesizlik oluşmakta ve kalkınma sürdürülebilir olmaktan çıkmaktadır ki böyle durumlarda “bölge, kalkınmanın motoru” olarak görülmeğe başlanmaktadır (Dornish, 1999:1).

Polonya’da tarıma bağlı ve altyapısı yetersiz doğu ile batı arasında ciddi bir dengesizlik mevcuttu ki 1996’da gelişmiş 9 il GDP’nin %50’sini üretmekte iken zayıf 9 il ancak GDP’nin % 5’ini üretmekteydi (Bachtler 1999: 99). 1989 sonrası dönemde kamu teşebbüslerinin üretimlerinin büyük oranda düşmesi ve artan işsizlik sonucu ortaya çıkan ciddi sorunların üstesinden gelmek ve “ekonomik refah seviyesini arttırmak” (Moravcsik & Vacudova, 2003: 43) için girilen ekonomik dönüşüm sonucunda 1990’ın başlarında bölgeler arası dengesizlik önemli oranda artış göstermiştir (Lobatch,2004:2). Aynı yıllarda merkeziyetçi anlayış ile sürdürülebilir ekonomik kalkınmanın gerçekleştirilemeyeceği kabul görmüştü. Dolayısıyla devletin bazı ekonomik faaliyet alanlarından çekildiği, merkeziyetçilikten uzak alternatif kalkınma modeli kaçınılmaz olmuştur. Yani sosyalist yönetim yapılarının yerine ikame edecek alternatif arayışında olan Polonya için AB önemli bir çıkış yolu olmuştur.

AB etkisi ile ortaya çıkan en somut kurumsal yapı bölgesel kalkınma ajanslarıdır ki ilk ajansların kurulduğu tarih olan 1991’de ülke merkeze bağlı 49 ilden oluşuyordu ve kalkınma ajansları bölge kademesi olmadığı için yerel ölçekte kurulmaya başlamıştır. İlk örnekleri 1991’de kurulan kalkınma ajansları bu tarihten sonra önemli bir ivme yakalamış 1994’e kadar çok sayıda ajansın kuruluşu tamamlanmıştır. Bölgesel kalkınma ajansları (BKA) büyük oranda AB etkisinde oluşmuştur ve ilk kalkınma ajansları AB’nin sağladığı uzmanlar tarafından tasarlanmış ve AB tarafından finanse edilmiştir (Gorzela, Kozak & Roszkowski, 1998:104).

Merkeziyetçi ülkelerde bölgesel faaliyetler ekonomik eksenli olarak başlamaktadır ki ekonomik reformların diğer Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinden daha radikal ve hızlı gerçekleştiği (Jahn & Müller-Rommel, 2010: 27) Polonya’da bölge kademesinin yönetim sistemine 1999’da girmesine rağmen ilk BKA’nın 1991’de yerel ölçekte kurulmuş olması bu durumu göstermektedir. Merkeziyetçi ülkelerde ekonomik eksenle başlayan bölgesel faaliyetler başlangıçta önemli oranda merkezi

yönetim tarafından yönlendirilmektedir. AB kaynaklı fonların kalkınma ajanslarına dağıtımını koordine eden Polonya Bölgesel Kalkınma Ajansı (PARR) ve çok sayıda kalkınma ajansında hissesi olan merkezi yönetimin sermaye ortaklığı yoluyla BKA’ları kontrol etmesine imkan sağlayan Sanayi Kalkınma Ajansı (IDA) merkezi yönetimin bu amaç doğrultusunda ihdas ettiği kurumlardır (Bachtler vd,1999:102).

Polonya’da merkezi yönetim BKA’ların kontrolü konusunda istekli olmasına rağmen bunu BKA’lara kamu kurumu kimliği vermeden farklı kurumlar aracılığıyla gerçekleştirme yolunu tercih etmiştir ki bu sebeple Polonya’da bölgesel yapılar yönünde atılan ilk adım olan BKA’lar idari mekanizmalar içinde kendine sağlam bir yer edinmekte çok zorlanmıştır. BKA’ların idari mekanizmalar içinde uyumlu çalışabilmesi için en azından başlangıçta ajansların kamu kurumu olarak kurulması önemlidir çünkü merkezi yönetim şemsiyesi altına yer alarak diğer kurumların önyargılarından korunmakta ve resmi konumları itibarıyla daha etkili bir faaliyet alanına kavuşabilmektedirler. Oysa Polonya’da merkezi yönetim ile özel sektör arasında yakınlaşma sağlaması umulan BKA’lar Avrupa’daki pek çok muadillerinden farklı olarak kar amacı güden şirket statüsünde kurulmuştur (EURADA, 1999:33) ve ticaret hukukuna tabidir. Yani Polonya’da kamu kurumu yada yarı kamu kurumu statüsü taşımadıkları için diğer kamu kurum ve kuruluşları ajansların amaçlarını gerçekleştirmeleri doğrultusunda gerekli desteği sağlamaktan uzak durmuşlardır.

BKA’lar kamu kurumu statüsünde olmadığından dolayı merkezi bütçeden düzenli olarak pay alamamıştır ve özellikle kuruluş aşamasında mali yetersizlik sorunu yaşamışlardır (Tepav,2005:11) ki bu zorluk genellikle özel sektör kuruluşları ve sivil toplum örgütlerinin desteği ile aşılmaya çalışılmıştır. Ancak ajanslar anonim şirket statüsünde olduğu için kar amaçlı faaliyetlere girişmişler ve doğal olarak özel sektör firmaları ile rekabete girmişlerdir ki bu şartlar altında büyük ölçekli ve kalıcı işbirlikleri yoluyla geniş mali kaynak temin etmesi kolay olmamıştır.

Sürdürülebilir kalkınma için önemli bir araç olarak görülen BKA’lar ile Polonya nispeten erken bir tarihte tanışmış olmasına rağmen ülkenin mevcut kurumsal yapıları bu ajansların etkin çalışması için

uygun zemin sunmadığından dolayı ajanslar ciddi açmazlar yaşamak zorunda kalmışlardır (Gorzalak, Kozak & Roszkowski, 1998:104). Kurumsal anlamda karmaşa ve yetersiz koordinasyon bu açmazlara kaynaklık etmekteydi. Polonya'da merkezi ölçekte yürütülen kısa dönemli planlama ve koordinasyon başlangıçta Merkezi Planlama Dairesince yürütülüyordu (Ferry, 2004: 7). Merkezi yönetimin bölgesel ölçekli faaliyetlerine yönelik ilk kurumsal adım 1998'de Ekonomi Bakanlığı'na bağlı olarak Bölgesel Kalkınma Dairesi'nin kurulması ile olmuştur. Ancak buna rağmen bölgesel kalkınma faaliyetleri tek elden yürütülüyordu, uzun dönemli planlama ve stratejik çalışmalarından hükümet sorumlu iken AB fonlarının yönlendirilmesi ve benzeri mali konulardan Maliye Bakanlığı sorumluydu (Bachtler vd,1999:105).

Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde bölgesel kalkınmaya yönelik faaliyetler hem ülke hem de bölge ölçeğinde yürütüldüğü gibi ülke ölçeğindeki faaliyetlerde farklı bakanlıklar ve kurumlar aracılığıyla yürütülmektedir ki bu önemli bir uyum sorununu oluşturmaktadır. Yani çeşitli yapılar arasında koordinasyon yetersizliği önemli eksiklerden biri olarak göze çarpmaktadır ve Polonya'da bu zaaf 2005'de Bölgesel Kalkınma Bakanlığının kurulmasına kadar önemli oranda varlığını hissettirmiştir.

### **Bölge Meclisleri ve Bölgesel Kalkınma Ajansları**

AB, giriş öncesi uyum sürecinde aday ülkelerden bölgeler arası dengesizliğin giderilmesini ısrarla talep etmektedir ve talebi karşılayabilmek için girişilen faaliyetlerin etkili olarak yürütülebilmesi için istatistiki bölgenin ötesinde sosyal ve idari boyutları olan bölgenin oluşması gereklilik arz etmektedir ki Polonya 1999 yılında 16 bölge kademesi oluşturarak bu adımı atmıştır. İdari bölge kademesinin ve seçimle oluşan bölge meclisinin kurulması durağanlık yaşamakta olan BKA'lar için yeni bir nefes olmuştur ki BKA'ların neredeyse yarısının kurucusunun bölge yönetimleri olması bu durumu göstermektedir.

Merkezi yönetimler ekonomik sorunların derin ve tek kademe çözümlenmesinin zor olduğu durumlarda ulusaltı yönetim kademelerine yetki devrinde istekli davranmaktadırlar (Bruszt, 2008:617). Bu eksende Polonya'da 2000 yılında çıkarılan Bölge-

sel Kalkınmanın Desteklenmesine Dair Kanun ile Bölge Meclisine girişimciliğin ve KOBİ'lerin desteklenmesi, istihdam yaratılması, altyapı yatırımları yapılması, kurumsal kapasite geliştirme, çevre, eğitim ve kültür gibi alanlarda geniş yetkiler aktarılmıştır (Tepav,2005: 9). BKA'ların %14 ile üçüncü büyük hissedarı olan Bölge yönetimi kendisine aktarılan yeni yetkileri kullanırken BKA ile yoğun işbirliklerini tercih etmiştir ki bu temayül ajanslara gözle görülür bir ivme kazandırmıştır.

BKA'ların uzun dönemde varoluşunun teminatı yerel elit gruplar ile ortak zemin oluşturarak yerel potansiyeli açığa çıkarmaktır, yani kalkınmanın başarısı için bölge çapında geniş kesimler tarafından desteklenmesi asli öneme sahiptir. Oysa Polonya'da yerel gruplar başlangıç aşamasında BKA'lara destek vermekte çekinceli davranmışlar ve bu durum Bölge Meclisinin kurulmasına kadar devam etmiştir.

Bölge Meclisinin kurulmasından sonra merkezi kurumların etkin rolüne rağmen bölgenin ekonomik kalkınmasından öncelikle Bölge Meclisi sorumlu olmuştur. Meclis bu amaç çerçevesinde istihdam imkanlarının artırılması, altyapı yatırımları yapılması, küçük ve orta ölçekli işletmelerin desteklenmesi, bölgesel girişimcilere danışmanlık hizmetlerinin verilmesi gibi ekonomik ağırlıklı faaliyetleri yürütmeğe başlamıştır. Meclis ilerleyen zamanda ekonomik alanda daha etkin roller üstlenmeye başlamış ve bu yönde BKA'lara daha fazla destek verme yoluna gitmiştir. Yani daha önce bölgesel politikalar merkezi yönetimin geri kalmış bölgeleri desteklemesi üzerine kurulu iken 1999'da 16 bölgenin kurularak sağlık, yüksek öğretim, su idaresi ve ekonomik planların hazırlanmasında bölge meclisine rol verilmesi ile daha dinamik bir boyut kazanmıştır (OECD, 2010: 230).

Bölgesel yönetimlerin güçlenen konumları ile paralel olarak güçlenen BKA'lar bu dönemde bankalarla mukayese edildiğinde çok düşük faizlerle kredi vererek önemli bir atılım yapmıştır. BKA'lar başlangıçta zayıf sermaye yapılarından dolayı gerçekleştirilmekte zorlandıkları bölgeyi tanıtarak yatırımcı çekmek, fuarlar düzenlemek, istihdamı arttırmak, yeni şirketler kurmak veya ortaklık yoluyla mevcut şirketleri güçlendirmek gibi kalkınmaya yönelik amaçların gerçekleştirilmesinde ilerlemeler kaydetmeğe başlamışlardır. BKA'lar özellikle yeni teknolojiler kullanma ve dış pazarlara açıl-

ma gibi hamlelerle kalkınmaya katkıda bulunmaya başlamıştır (Tepav,2005: 14).

Başlangıçta yetersiz mali kaynaklar, kar amaçlı şirket statüsü, diğer yerel kademelerin tedirginlikleri, yerel elit grupların önyargıları ve ekonomik ve idari yapıların uyumsuzluğu gibi olumsuz şartlar altında faaliyet göstermeğe başlayan BKA, bölgesel yönetimlerin yetki alanlarının genişlemesi ile girişimcilere yönelik danışmanlık hizmetleri ve inovasyon odaklı faaliyetlerle karlı konuma geçerek olumsuz kanaatleri gidermiştir. Ayrıca özel ve kamu sektörünün derin hatlarla ayrıldığı Polonya’da bu iki sektörün işbirliği için zemin sağlayarak ve sürdürülebilir kalkınma için yeni imkanlar olduğunu göstererek önemli roller üstlenmiştir.

Merkeziyetçi ülkelerde kronikleşen ekonomik sorunlar tek kademede çözülmesi zor bir noktaya vardığında bölgesel yönetimlerin çözüme ortak edilmesi ile olumlu sonuçlar alınmaktadır ki bu daha ileri adımlara zemin hazırlamaktadır. İlerleyen zamanda merkezi yönetim kalkınma planları oluşturulmasında bölgesel yönetimlere de rol vermeye başlamaktadır ki Polonya’da da benzer süreçler yaşanmıştır. Bölgesel kalkınmayı bölgesel yönetimlerin görevi olarak gören AB’nin (Kovacs, 2009:43) bölgesel kademelerin sorun çözme kapasitelerinin artırılması ve bu yolda kalkınma planlarının hazırlanmasında yerel aktörler ile işbirliği yapılması yönündeki teşvikleri sonucu bölgesel yönetimler sadece BKA’lar yoluyla sürece katılmanın ötesinde kalkınma planlarının şekillenmesinde rol almaya başlamışlardır. Ancak gelişen nokta AB beklentilerinin gerisindeydi çünkü 2000’in başlarında merkezi yönetim kalkınma politikalarının belirlenmesinde bölgesel yönetimler ile yetki paylaşmasına rağmen bölgesel kademe hala asli konularda müzakere edebilme kapasitesine sahip olmaktan ziyade küçük rolleri üstlenen ortak konumundaydı (OECD, 2010:229).

Bölgesel kalkınma planının hazırlanmasında merkezi yönetim ile bölgesel yönetimler arasındaki daha ileri bir aşama ise bölgesel sözleşmelerdir.

### **Bölgesel Sözleşmeler**

2001 yılından beri uygulanan ve Fransa’daki sözleşme planlarını (Balme, 1995: 178; Mazey, 1995:

7) çağrıştıran bölgesel sözleşmeler, merkezi yönetim ile bölgesel yönetimlerin bölgesel politikalarının koordine edilmesi amacını gütmektedir. Bölgesel yönetimler kendi önerilerini içeren taslağı hazırladıktan sonra taslak Bölge Başkanı ve Ekonomi Bakanlığı arasında müzakere edilmektedir. Bunu müteakiben Bakanlar Kurulu ve Bölge Meclisi tarafından onaylanarak yasal bir çerçeve kazanan sözleşme (Ferry, 2004: 16) bir yıllık süre için geçerli olmaktadır. Sözleşme dahilinde bölgesel yönetimlere kalkınma, eğitim ve sağlık faaliyetleri ile ulaşım ve sportif faaliyetlerin altyapısına yönelik olarak Maliye Bakanlığı aracılığıyla mali kaynak aktarılmaktadır.

2005 yılında bölgesel sözleşme bağlamında yaklaşık 786 proje sunulmuş ve 165 milyon Euro bütçe kullanılmıştır. Bütçeyi merkezi yönetim ve bölgesel yönetimler birlikte karşılamaktadır ancak bölgesel yönetimlerin kalkınmaya ayırdıkları kaynakların önemli kısmı merkezi yönetim teşvikleri yoluyla sağlandığı için bütçenin büyük bir kısmının merkezi yönetim tarafından sağlandığı anlaşılabilir. Bölgesel sözleşmeler gereği olarak fonların % 80’i nüfus kriteri bağlamında verilirken %10’u işsizliğin yüksek olduğu bölgelere %10’u ise GDP’si düşük olan bölgelere verilmekte ve yatırımların hangi yöntemlerle uygulamaya geçireceği sözleşmelerde belirtilmektedir. Fonların dağıtılması ve bu çerçevedeki harcamaların denetlenmesi Bölge Başkanı tarafından yürütülmektedir (OECD, 2010:234-235).

Merkezi yönetim ve bölgesel yönetimlere karşılıklı olarak sorumluluklar yükleyen (Kovacs, 2009:47) bölgesel sözleşmeler çok kademeli yönetim yönünde olumlu katkılar sağlamasına rağmen bölgesel sözleşmeler ile bölgesel yönetimler ve merkezi yönetim arasında bölgesel kalkınmaya yönelik verimli bir koordinasyon sağlanamamıştır. Ayrıca uygulamalarda bölgesel özgünlükler çok fazla göz önünde bulundurulmadan şekli olarak AB kriterlerinin karşılanması önceliğiyle yürütüldüğü için zorluklarla karşılaşmış ve üstesinden gelinmekte zorlanılmıştır. Bölgesel kalkınma için katılımı önemli olan özel sektör ve yerel elitlerin etkin katılımı sağlanamamıştır. 2010 yılında bu zaafılar da göz önünde bulundurularak beşeri sermaye, girişimciliğin teşvik edilmesi, yerel potansiyelin canlandırılması, bölgelerin inovasyon ve verimli üretim yoluyla rekabet gücünün artırılması gibi konuları daha fazla vurgula-

yan Bölgesel Kalkınma için Milli Strateji belgesi hazırlanmıştır. Belgenin gündeme taşıdığı en ciddi yenilik belirlenen amaçlara ulaşmak için bölgesel politikaların uygulamalarında rol alacak paydaşlarının kurumsal kapasitelerinin artırılması amaçlayan Alan Sözleşmeleri olarak görülebilir. Ulusal-tı kademeler ile işbirliğine vurgu yapan belge, kalkınma programlarında rol alacak bütün kurumsal katılımcıların programın müzakere edilme sürecine iştirak etmeleri için imkan sağlamıştır (OECD, 2010:232).

Ancak belge merkeziyetçi ülkelerde sıklıkla yaşanan çelişkileri içinde barındırmaktadır. Bir yandan yerel ve bölgesel ölçekli sorunlar üzerinde yoğunlaşmanın geniş ölçekli kamu politikaları üzerinde olumsuz etkilerinin olduğu ifade edilirken diğer yandan kalkınma yönetiminin ulusal ölçeğe ilave-ten bölge kademesinde de güçlendirilmesinin gerekliliği ifade edilmiş ve bu doğrultuda kademeler arası uyumun takviye edilerek bölge ölçeğinde kurumsal kapasitenin güçlendirilmesinin bölgesel kalkınma politikalarının amacına ulaşması için önemine işaret edilmiştir. Bu, ekonomik meselelerin sektörel bazda çözümünden mekansal-bölgesel bazda çözümüne yönelik bir kayma anlamına gelmektedir ve ülke kaynaklarından Alan Sözleşmelerine daha fazla pay ayrılmasını gerektirecektir (OECD, 2010:232).

Polonya'da yerel dinamikleri göz önünde bulundurarak girilen bölgesel kalkınmanın ekonomik anlamda sonuç verdiği söylenebilir çünkü Polonya'da 2008 itibariyle GDP %70 artış göstermiştir. Ancak bu büyümeden bütün bölgeler dengeli şekilde faydalanamamıştır. Bazı bölgeler kendilerine verilen serbestiyeti çok etkili kullanarak, bölge potansiyelini verimli şekilde kullanarak ve değişime hızlı ayak uydurarak önemli ilerlemeler kaydederken özellikle doğu bölgeler değişime ayak uydurmakta zorlanmış ve dezavantajlı konumları devam etmiştir (Kolodko, 2009: 104-106).

## II - İdari Kademe Olarak Bölge ve Yönetişim

Bölgenin güçlü bir kademe olabilmesi için tarihi miras yani farklı yönetim geleneğinin olması oldukça önemlidir ancak Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde tarihi serbestiyeti ve yönetim geleneği olan bölge sayısı yok denecek kadar azdır. Polonya'da Silesya ve Pomeranya gibi bölgelerin kısmi olarak tarihi serbestiyet tecrübelerine rağmen (Bru-

sis, 2002: 550) sosyalist dönemde tarihi ve kültürel özgünlükler göz ardı edilerek merkeziyetçi yapılar ikame edilmiştir.

Bu dönemde bütün kararlar merkezde alındıktan sonra yerel kademelere sadece uygulama aşamasında sınırlı roller verilmekteydi. Sosyalist dönemde aşırı bürokratik ve oldukça merkeziyetçi yönetim yapıları mevcuttu. Bu modelde yerel kademe yapıları merkezi yönetimin uzantısı ve merkez adına çevrenin kontrolü amacına yönelikti (Yoder 2003, 266). Aynı doğrultuda 1975'de üç kademe-lye yapı daha kolay kontrol etmek amacıyla ikiye indirilmiş ve ülke kolayca kontrol edilebilecek 49 ile bölünmüştü (Heidereich, 2003 14). Dolayısıyla Polonya'da yerel kademelerin kapasiteleri oldukça zayıf kalmıştır. Başka bir anlatımla Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri bölgesel reformları yönlendirebilecek tarihi geleneklerden yoksun olarak (Kovacs, 2009:40) ve bu yönde aşağıdan gelen önemli bir destek olmadan bölgesel reformları yapmaya çalışmışlardır.

Diğer Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri bölge kademesinin ekonomik yönüne vurgu yapmakla yetinirken Polonya konunun idari ve siyasi boyutlarını da göz ardı etmemiştir. Bu yönüyle Polonya olumlu örneği temsil etmektedir (Gorzalak, 2009: 177). Ancak Polonya'da güçlü bölge geleneği olmadığı için ademi merkeziyetçilik yönündeki ilk reform çalışmalarında yerel yönetimlerin yetki alanları genişletilmeye ve yönetim kapasiteleri güçlendirilmeye çalışılmıştır. Mart 1990'da yürürlüğe giren Yerel Öz Yönetim Yasası bu yöndeki adımlardan ilki olarak kabul edilebilir. Bu yasa ile yerel ölçekli özelleştirme yetkisi yerel kademeye bırakıldığı gibi merkezi bütçeden ayrı olarak yerel yönetimlerin bütçesi oluşturulmuştur (Yoder 2003, 271). Ama yerel yönetimlerin mali kaynakları büyük oranda merkezi yönetime bağlıydı. Gelirlerin sadece %15'i yerel kaynaklar yoluyla elde ediliyordu ve yerel yönetimlerin yerel ölçekte vergi toplama da dahil pek çok faaliyeti yürütmesi sınırlandırılıyordu (Ferry, 2004:17). Yerel yönetimlerin güçlendirilmesi çabalarına rağmen mali kaynakları kısıtlı olan (Surdej, 2009:33) ve yeterli tecrübeli personeli olmayan yerel yönetimler etkileyici performans sergileyememişlerdir.

İdari boyutları da olan ademi merkeziyetçi yeni yapıların oluşması ve şekillenmesinde AB'nin önemli etkisi olmuştur (Gwiazda, 2002: 11; Grab-

be,2002:5). Polonya Hükümetine göre bölgeler Polonya'nın AB ile bütünleşme sürecinde baş rolü oynayacaklardır (Yoder, 2003, 274) ki bu doğrultuda faaliyetlere önem verilmektedir.16 Temmuz 1997 tarihinde Avrupa Konseyi'ne Polonya'nın üyeliğine ilişkin görüşmelere başlanmasının kabulü yönünde bir öneri sunulması sonrasında Polonya'nın 1999'da 16 bölgeye (voivod) ayrılmış olması hükümetin bu konuya verdiği önemi göstermesi açısından önemlidir.

Merkeziyetçi ülkelerde genellikle illerin sınırları korunarak bölge kademesi istatistiki ölçekte oluşturulmaktadır. Ancak AB uyum çalışmaları sonucunda bölge ölçeğinde ademi merkeziyetçi reformlar derinlik kazanmaya başladığında ülke politikasında etkili olabilecek yeni bölgesel yapılar ve aktörler ortaya çıkmaya başlamıştır (Sagan,2009: 94). Bu yapılar arasında yasal ve mali serbestileri olan ve seçim yoluyla oluşturulmuş bölge meclislerinin kurulmasını AB önemsemiştir. Polonya'da bu yönde geniş yetkileri olan bölge meclislerinin kurulmasına imkan sağlayan yasal düzenlemeler yapılmış ve bölgesel kalkınma faaliyetleri önemli oranda bu kurum aracılığıyla bölge kademesine aktarılmıştır (Gasior-Niemiec, 2009: 235).

Muhafiz grupların bölgesel yapıların milli bütünlüğü zedeleyeceği (Ferry, 2004:1) yönündeki iddiasına ve bürokrasinin köklü değişime karşı direncine (Goetz, 2001: 1038) rağmen 1990 sonrasında Polonya'da merkeziyetçi yapıların esnetilmesi yolunda geniş zeminde uzlaşma oluşmuştu. Hükümet ise kendi kaynaklarıyla kendi ihtiyaçlarını karşılayabilen yerel ve bölgesel yönetimlerin modern yönetimlerin bir gereği olduğunu ve bu yolla devletin ekonomik, sosyal ve idari kapasitesinin daha verimli kullanılabileceği, aşırı yüklerinden kurtularak hizmet kalitesinin yükseltilebileceği ve sorumluluklarını daha verimli yerine getirebileceği kanaatini taşımaktaydı. Ayrıca Hükümet bölge kademesinin kurulması ile idari kurumların vatandaş kontrolüne açılmasını ve kamu sermayesinin daha verimli harcanmasını ummaktaydı (Yoder, 2003, 274). Kısaca, bölgesel yönetimler yönetimin etkinleştirilmesi ve rasyonelleştirilmesi için gerekliydi (Kolodko, 2009: 100; Brusis, 2002: 533).

Bölgesel yönetimler, belediyeler ile merkezi yönetim arasındaki idari boşluğu doldurarak (Yoder 2003, 282) idari verimlilik sağlanmasına katkıda

bulunmuştur. Polonya'da 16 bölgenin oluşturulması ile yerel ihtiyaçlara yönelik daha hassas politikalar uygulanabilmesi için yeni imkanlar elde edilmiştir (Gorzalak, 2009: 177). Ancak Polonya gibi merkeziyetçi yapıların güçlü olduğu ülkelerde bu dönüşüm süreci bir kurumsal karmaşa görüntüsü veren iki farklı yapının bir arada etkin olduğu bir dönemi de barındırmaktadır içinde (Sagan,2009: 104; Gasior-Niemiec, 2009: 236)

Fransa örneğinde de olduğu gibi merkeziyetçi ülkelerde bölgesel yapıların ihdas edilmesi karmaşık bir süreçtir çünkü bir yandan bölgesel yapılar gelişirken diğer yandan merkezi yapılar varlığını sürdürmeğe devam etmekte ve uyumlu bir bütün oluşturmakta zorlanılmaktadır (Sagan,2009: 104). Mesela 1999 sonrasında bölgelerin en üst mülki idari amiri merkezden atanan bölge valisi iken yürütmenin başında seçimle gelen bölge başkanı (Marshall) ve karar organı olarak da seçimle yoluyla oluşan Bölge Meclisi vardır (Ferry, 2004: 15).

Bölge valisi, bölge ve diğer alt kademelerde başbakanın temsilcisi olarak bulunmakta ve çalışmaları denetlemektedir. Bu yönüyle merkezi yönetim bir yandan bölge kademesini kontrol etme yetkilerini istekli olarak kullanmaya devam ederken (Hughes vd 2002: 11) diğer yandan bölgesel kalkınma, sağlık ve yüksek öğretim gibi hizmetleri seçim yoluyla oluşturulmuş Bölge Meclisine aktarmıştır. Ancak yetki devralan pek çok merkeziyetçi ülkede olduğu gibi Polonya'da da bölgesel yönetimler bu hizmetleri yerine getirmek için gerekli olan mali kaynaklardan yoksun ve büyük oranda merkezi yönetimden aktarılan kaynaklara bağlı olduğu için (Swianiewicz, 2002: 3; Heidenreich, 2003: 13) merkezi yönetimin etkisinden çıkarak kendi potansiyelini kullanabileceği ortama kavuşmakta zorlanmaktadır.

Merkeziyetçi ülkelerde bölgesel politikaların faaliyete geçmesinin ilk dönemlerinde eski ile yenisinin bir arada işlemesi geçerli bir durumdur. Merkezi yönetim bir yandan birikmiş sorunların çözümü için yerel ve bölgesel yönetimlerin güçlendirilmesinin gereğinin farkında iken diğer yandan bürokratik anlayış bölge ölçeğinde var olmak için direniyor ve bölge kademesini çevreyi kontrol için bir araç olarak kullanmaya çalışıyor (Dornish,1999:2) yani yetkinin merkezde kullanılması refleksi devam ettiği için bu süreç ya

sürekliliği doğru ama yavaş veya ileri ve geri adımlarla zikzaklar çizilmesi şeklinde olmaktadır. Polonya'da genel temayül belirlenen hedefler yönünde ilerleme olmasına rağmen merkeziyetçi uygulamalara dönüldüğü dönemler de olmuştur.

Merkezi yönetim ile bölgesel yönetimlerin yetki alanlarının sınırlarının netleştirilmesi (Brusis, 2002: 543) ademi merkeziyetçi reformların sonuca ulaşması açısından önemlidir. Çünkü merkezi yönetimin vazgeçilmez konumunu devam ettirmek için uyguladığı yöntemlerden biri ya merkez ile bölgesel yönetim arasındaki yetki sınırlarını açıkça belirtmeyerek bölgesel yönetimleri her yetki kullanımında kendilerine danışmak zorunda bırakmak ya da yerel kademeler arasında yetki paylaşımının bölge, il ve belediye arasında muallak bırakarak (Gasiör-Niemiec, 2009: 236) veya iki kademeye birden bırakmak yoluyla bu kademeler arasında rekabet ve çatışma ortamı yaratarak merkezi yönetimi vazgeçilmez hakem konumuna taşımaktadır. Yerel yönetimler arasında işbirliği geleneğine yönelik yapıların olmadığı Polonya'da merkezi yönetimin bu yaklaşımı etkili olabilmektedir (OECD, 2010, 236).

İkinci yöntemde merkezi yönetim daha önce il veya belediyelere ait yetkileri bölgelere aktarıırken diğer kademelerin bu yetkileri kullanma hakkını ilga etmediği için zaten zayıf olan bölgesel yönetimler diğer yerel yönetimlerle belli alanlarda çatışarak, bu kademelerle işbirliği imkanlarından mahrum kaldığı gibi mevcut konumu da zayıflamaktadır. Mesela 2003 yılında çıkarılan Mekan Planlama Yasası ile bölgesel yönetimlere mekan planlama yetkisi verilmiş olması ileri bir adımdır ancak bölge ölçeğinde mekansal kalkınma planları hazırlama yetkisi bölgesel yönetimlerde olmasına rağmen belediyeler için bağlayıcılığı bulunmadığı için (OECD, 2010, 232) karışıklıklara yol açmakta ve bölgesel yönetimlere beklenen ivmeyi kazandıramamaktadır.

AB'nin yapısal fonlar bağlamında farklı kademeler arasında işbirliğini vurgulayan ortaklık ilkesi (Olsson, 2003:286; Van Der Knaap, 1994: 89) merkezi yönetimin ulusaltı kademelere yetki aktarmasında önemli dışsal bir etken olarak karşımıza çıkmaktadır. Yetkinin kademeler arası dengeli paylaşımı 2000'lere kadar sıklıkla AB yönetim gündeminde yer aldı ve bu bağlamda özellikle 1997'de AB müktesabatına giren bölgesel ka-

demelerin yönetim kapasitelerinin artırılmasının (Hughes vd 2002: 5) gerekliliği vurgulandı.

## 2004 Sonrası ve Yeni Merkeziyetçilik

AB üyeliği konusunda daha istekli olan taraf Orta ve Doğu Avrupa ülkeleriydi dolayısıyla müzakere sürecinde daha zayıf konumdaydılar. Üyelik süreci tamamlayınca kadar bu ülkeler Kopenhag kriterlerini ve AB müktesabatını kendi ülkelerinde uygulama konusunda mümkün olduğu kadar itina gösterirken, AB aday ülkelerin AB müktesabatına uyumlarını detaylı şekilde tetkik eden ve gözetleyen konumundaydı. AB'nin talepleri müzakereye kapalıydı ve aday ülkelerin uygulamaları AB tarafından yakından takip edilmekteydi. Ancak üyelik gerçekleşikten sonra aday ülkelerin konumu güçlenmekte ve belli konuları müzakere edebilmektedirler (Moravcsik & Vachudova, 2003: 46).

Dolayısıyla ülkelerin bölgesel politikalarının şekillenmesinde iç dinamikler ve AB etkisinin payı üyelik sonrasında daha açık görülebilmektedir. Polonya 2004 yılında AB üyeliğine kabul edildikten sonra hazırlanan ve 2004-2006 yılını kapsayan ilk programda merkezi yönetimin artan rolü dikkatten kaçmamaktadır. Ancak bu durumun sadece üyelik sonrasında konumu güçlenen merkezi yönetimle açıklanması resmin eksik görülmesi olur. Çünkü AB'nin Orta ve Doğu Avrupa ülkelerindeki bölgesel yönetimlere bakışında da bir değişiklik söz konusudur. AB, yapısal fonların kullanılması süreçlerinde bölgesel yönetimlerin aktif rol alması yönündeki çabalarına rağmen bu yönde köklü birikimleri olmayan ve AB süreçlerinde aktif roller üstlenemeyen muhataplar sebebiyle, bölgesel politikaların uygulanması sürecinde muhatap olarak merkezi yönetimleri kabul etmeye başlamıştır. Başka bir ifadeyle AB, bölgesel yönetimlerin yeterli kapasiteye sahip olmadığı ülkelerde bölgesel politikaların hazırlanması ve uygulanmasında merkezi yönetimlerin gittikçe artan koordinasyon rolünü kabullenmiş ve daha önce olduğu gibi ısrarlı şekilde bölgesel aktörlerin konumunu güçlendirmeğe çalışmaktan vazgeçerek bölgesel aktörlere daha sınırlı roller vermiştir ki bu durum bazılarıncaya yeniden merkezileşme olarak adlandırılmıştır (Bruszt, 2008:609).

2004-2006 yılını kapsayan ilk program bölgesel yönetimleri hayal kırıklığına uğrattı çünkü AB fonlarının küçük bir kısmı bölgesel yönetimle-



rin kontrolüne verildi (Kovacs, 2009:48). Bölgesel yönetimlerin yetkilerinin genişlemesi genellikle bölgesel kalkınma üzerine inşa ediliyordu, oysa AB bu çerçevedeki asli yetkileri bölgesel yönetimlerin yetersizliğini ön plana çıkararak merkezi yönetime tevdi etti. Yani kalkınma politikalarının oluşturulmasında bölgesel yönetimler ile yetki paylaşımının kurumsallaştırılması beklentisi boşa çıkmıştı. Diğer yandan, Hükümet bölgesel kalkınma faaliyetlerinin koordinasyonunda yönlendirici konumunu daha etkin yürütebilmesine imkan sağlayan Bölgesel Kalkınma Bakanlığı'nın 2005 yılında kurulmasıyla (Gasiör-Niemiec, 2009:242) birincil konumunu sağlamıştır.

AK'nun bölgesel yönetimlerin kendi kalkınma politikalarını oluşturma serbestisini savunma konusundaki vurgusu zayıfladıktan sonra AB yapısal fonların kullanılmasında merkezi yönetime daha fazla roller vermeğe başlamıştır. 2007-2013 yıllarını kapsayan planda ortaklık ilkesi gereğince kamu ve özel sektör arasındaki işbirliklerinin artmasının önemi vurgulanmasına rağmen etkin rollerin merkezi yönetimlere verilmesi teamülü devam etmiştir. Bu dönemde bölgesel yönetimlerin idari kapasitesinin zayıf ve mali kaynaklarının yetersiz olduğu durumlarda yönlendirici rol merkezi yönetimin olmalıdır (Guglielmetti, 2009: 84) anlayışının etkileri açıkça görülmektedir. Merkezi yönetimin daha aktif roller alması yerel ölçekte tedirginlik doğurmasına rağmen Polonya 2006-2007 yıllarında %6 büyüme ile OECD ülkeleri arasında ikinci sırada yer alması politikalara yönelik eleştirileri frenlemiştir (OECD, 2010, 230).

Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde merkezi yönetimler bölgesel yönetimleri finansal kaynaklar yoluyla zaten kendilerine bağlı tutuyordu ve AB'nin merkeziyetçi teamülleri zayıflatması yoluyla denge noktası bulunmaya çalışılıyordu, ancak 2007 sonrasında AB'nin de merkeziyetçi teamüllere karşı çıkmaması yeniden merkezileşme olarak görülmeğe başlanmıştır. Yani 2007 yılından sonra yapısal fonlar ile merkezi yönetimlerin konularının zayıflatılması bir yana güçlenmeye başlamıştır. Aşağıdan yukarı sorumluluğu gerçekleştirebilecek kurumsal yapılar olmadığından (Kovacs, 2009:46) bölgesel kalkınma planlarının pek çoğu merkezi yönetimin kontrolünde hazırlanmakta ve kolayca şekillendirilebilmektedir. Ancak merkezi yönetim güçlenen konumuna rağmen, yapısal fonlarla ilgili programları veya karar verme süreçle-

rini tek başına belirlemekten kaçınmış hatta programların etkinliğini arttırmak için yetkilerin belli bir kısmını istekli olarak ulusaltı kademelere devretme temayülü göstermiştir. Bölgesel yönetimler 2007-2013 bölgesel kalkınma planı hazırlık sürecine etkin olarak katılmışlar ve yapısal fonların % 30'dan fazla bir kısmını yönetme yetkisini elde etmişlerdir (Bruszt, 2008: 617-618).

### **Sonuç: Yeni Merkeziyetçilik ile Hiyerarşik Yönetişim Arasında**

Bölgesel yönetimlerin idari boyutları Fransa ve İtalya gibi merkeziyetçi ülkeler ile kıyaslandığında yeterince güçlü olmamasına rağmen bölgenin sadece istatistiki bir kademe olduğu diğer Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri ile mukayese edildiğinde Polonya ileri bir noktadadır (Gorzelaç, 2009: 177). Bölgesel yapıların nihai halini almış olmaktan çok oluş aşamasında olduğu Polonya'da reformların birinci aşaması yönetim mekanizmalarında reformlar iken ve ikinci aşama olarak yönetimden yönetişime geçiş olarak tasnif edilebilir (Gasiör-Niemiec, 2009: 228).

Yönetişim ile AB15 ülkelerinde bölgesel yönetimlerin karar verme süreçlerine etkin olarak katılmasıyla oluşan çok kademeli yönetim modeli anlatılmaktadır. Bu modelde kademeler arası yatay koordinasyon ve işbirliği, kamu ve özel sektör arasında merkezin vesayeti olmaksızın müzakere sözkonusudur (Schimmelfennig & Sedelmeier 2004: 683). Sosyal ve ekonomik konularda yukarıdan aşağıya yönlendirme yerine istişare üzerine kurulu yapılar inşa edilmektedir (Ansell, 2000: 304). Merkezi yönetimin toplumun belli alanlarını yönetmedeki tekel konumu yerini heterarşiye bırakmaktadır (Gasiör-Niemiec, 2009: 230).

Sosyalist döneme ait merkeziyetçi yönetim mirasından çok büyük oranda kurtulan Polonya'da (Jahn & Müller-Rommel, 2010: 33) kademeler arası güç paylaşımının kurumsallaşması ve yönetişim mekanizmalarının güçlenmesi yönünde ileri adımların atılma ihtimali diğer komşularından daha yüksek görünmektedir. Bu doğrultuda bölgesel politikaların oluşturulmasında ve uygulanmasında bölgesel yönetimlerin konuları gittikçe güçlenmektedir ki proje seçimi ve üretilmesi ile kaynakların paylaşılması konusunda asli rollerin bölgesel yönetimlere devredilmesi gündemdedir (OECD, 2010, 236). Buna ilaveten bölgesel

operasyonel programlara hükümet dışı aktörlerin dahil edilmesi de bu yönde işaret olarak kabul edilebilir.

Yeni kademelerin varlığına ilaveten sosyal grupların yönetim süreçlerine dahil edilerek aktör sayısının çeşitlenmesi de Polonya'da yönetim yönünde bir ilerleme olarak görülmektedir. Modern ekonomik ve sosyal sorunlarla ne hükümet ne de özel sektör ve STK'lar tek başlarına baş edebilecek durumda değildir (Hamilton, 2004, 456) dolayısıyla yönetim de aktör sayısının artması sorunların çözümü için gereklilik arz etmektedir. Polonya'da yerel elit gruplar başlangıç aşamasında sürece tedirginlikle yaklaşmışlar ancak sonradan yerel kaynakların harekete geçirilmesiyle güç kazandıklarını fark ederek sürece olumlu katkıda bulunmaya başlamışlardır ki bununla Polonya'da farklı çıkarları temsil eden aktörler çeşitlenmiş ve yönetim yapılarına doğru yol alınması söz konusu olmuştur.

Polonya'da bölgesel kalkınma politikaları diğer Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinden farklı olarak ekonomik düzlemde değerlendirilip merkezi yönetim tarafından şekillendirilmekten ziyade yönetim düzlemine doğru yol almaktadır. 2008'de Hükümet açıkladığı bir yasama önerileri paketi ile geniş yelpazede yetkilerin merkezi yönetimden bölgesel yönetimlere aktarılmasını yönündeki niyetini göstermiştir (OECD, 2010, 237). Ayrıca bölgesel yönetimlerin mali kaynaklarının güçlendirilmesine yönelik taraflar arasında görüşmeler yürütülmektedir ve kamu harcamalarında ulusaltı kademelerin payları gittikçe artmaktadır (Kolodko, 2009: 101). Bunlara ilaveten Bölgesel Kalkınma Bakanlığı 2010-20 yıllarını kapsayan Bölgesel Kalkınma için Milli Strateji belgesini 16 bölgesel yönetim ile istişare ederek hazırlamıştır (OECD, 2010, 231). Bu istişareler sonucunda merkez ile bölgesel yönetimler arasında kalkınma doğrultusunda yeni işbirliği mekanizmaları oluşabilir.

Ancak yönetişimden söz edebilmek için istişareten öte merkezi yönetimin karar verme süreçlerinde alt kademelere yetki devrini öngören resmi kanalların varlığı gereklidir. Bu kanallar vasıtasıyla yerel ve bölgesel aktörler merkez ile aynı doğrultuda olmayan çıkarları temsil imkanı bulmuş olur. Oysa Polonya'da kurumsal yapılarda belli değişimler söz konusu olmasına rağmen merkezi yönetimin güçlü konumu geçerliliğini korumaktadır.

Bu durum hiyerarşik yönetim olarak adlandırılmaktadır ki bununla merkezi yönetimin yetkilerini dağıtarak otoritesini güçlendirmesi anlatılmaktadır (Bruszt, 2008:608-612). Merkezi yönetim bir yandan bölge kademesinin proje üretme kapasitesinin artması için çaba gösterirken diğer yandan bu faaliyetlerin kendi kontrolleri altında olmasına özen göstermektedir.

Bu noktada Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde önemli oranda dış teşviklerle yani AB kriterleri eksenindeki uygulamalar ile ortaya çıkan yapılar Batı Avrupa'daki muadilleri ile benzerlik taşımalarına rağmen esaslı farklılıklar da barındırmaktadırlar. Batı Avrupa ülkelerinden farklı olarak Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde, yönetişimde aslolan merkezi yönetimin kontrol ve yönlendirmesidir. Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde yönetişim yönündeki adımlar kademeler arasında ve özel sektör ile derinlikli müzakerelerden çok hala ayrıcalıklı bir konumu olan merkezi yönetimin inisiyatifinde gelişmektedir (Schimmelfennig & Sedelmeier 2004: 683). Polonya'da merkezi yönetim, yönetişim için önemli bir kademe olan bölgeye belli yetki ve sorumluluk aktarmasına rağmen, bölgeler yönetişimin öngördüğü gibi kendi dinamiklerini harekete geçiren ve kendi kaynaklarıyla ayakta durarak yeni ilişkiler ağında daha aktif roller üstlenen (Hudson, 2005: 620) müteşebbis bölgeden çok, hala merkezi yönetimden aldığı mali kaynaklarla ayakta duran ve bağımlı kademe özelliklerini taşımaktadırlar.

Özetle, Polonya bir yandan merkeziyetçi yönetim yapılarında radikal dönüşümleri gerektiren ve farklı kademelerin karşılıklı bağımlılığı üzerine kurulu yönetişim yönünde temkinli olarak ilerlerken, diğer yandan klasik merkeziyetçi ve hiyerarşik yapıları da yönetişim çerçevesi içine yerleştirmeğe çalışmaktadır. Gelecekte yönetişim yapılarına doğru daha ileri adımların atılıp atılmayacağı ise bu aşamaya kadar birincil aktör olan AB etkisine ilaveten yerel aktörlerin sürece sahip çıkarak yönlendirici rol üstlenme konusundaki tavırlarına bağlı olacaktır.

### Kaynakça

- ALLEN, David (2000). "Cohesion and Structural Fund" pp, 243-263. Ed: Helen Wallace and William Wallace Policy Making in the European Union. Oxford University Press.
- ANSELL, Chris (2000). *The Networked Polity: Regional Development in Western Europe. Governance Vol 13 No 3 Pp:303-333.*

- BACHTLER John, Ruth Downes, Ewa Helinska-Hughes, John Macquarrie (1999) *Regional Development and Policy in the Transition Countries*. European Policies Research Centre.
- BALME, Richard (1995). "French Regionalization and European Integration: Territorial Adaptation and Change in a Unitary State" *The End of The French Unitary State Ten Yersars of Regionalization in France (1982-1992)*, John Loughlin and Sonia Mazey, Frank Cass, London.
- BOURNE, Angela (2003). "Regional Europe" *European Union Politics*. Ed Michelle Cini, Oxford University Pres.
- BÖRZEL, Tanja A. (2001). *Pace-Setting, Foot-Dragging, and Fence-Sitting. Member State Responses to Europeanization Queen's Papers on Europeanisation No. 4/2001*.
- BRUSIS, Martin (2002) *Between EU Requirments, Competitive Politics, and National Traditions: Re-creating Regions in the Accession Countries of Central and Eastern Europe*, *Governance* vol 15 no 4 pp 531- 559.
- BRUSZT, Laszlo (2008). *Multi-level Governance- the Eastern Versions: Emerging Patterns of Regional Developmental Governance in the New Member States*, *Regional & Federal Studies*, 18: 5, 607 – 627.
- DORNISCH, David (1999) *The Social Embeddedness of Polish Regional Development: Representative Institutions, Path Dependencies, and Network Formation*. Working Paper 4-99 Economic and Social Research Council.
- EURADA (1999). *Creation, Development and Managment of RDA's: Does It Have To Be So Difficult*.
- FERRY, Martin (2004). *Regional Policy in Poland on The Eve of EU Membership: Regional Empowerment or Central Control? European Policies Rresearch Center No.53*.
- GASIOR-NIEMIEC, Anna (2009). *Local Government in the Process of Transformation* pp: 228-253. Ed. Paul Blokker and Bruno Dallago *Regional Diversity and Local Development in the New Member States* Palgrave Macmillan.
- GOETZ, Klaus H.(2001). *Making Sense of Post-communist Central Administration: Modernization, Europeanization or Latinization* *Journal of European Public Policy* 8:6 pp: 1032-1051.
- GORZELAK, Grzegorz (2009). *Regional Development in Central and Eastern Europe* 43-63. Ed.Paul Blokker and Bruno Dallago *Regional Diversity and Local Development in the New Member States* Palgrave Macmillan.
- GORZELAK, Grzegorz, M. Kozak, W. Roszkowski (1998). *Regional Development Agencies in Poland..pp 101-124. In Regional Development Agencies in Europe*. Henrik Halkier, Mike Danson Charlotte Damborg, Jessica Kingsley Publishers.
- GUGLIELMETTI, Chiara (2009). *Local Development in a European Union Perspective: Cohesion and Regional Policies in Central and Eastern Europe* 63-99. Ed. Paul Blokker Bruno Dallago *Regional Diversity and Local Development in the New Member States* Palgrave Macmillan.
- GWIAZDA, Anna (2002). *Europeanization in Candidate Countries From Central and Eastern Europe EPIC workshop, Florence* [http://aei.pitt.edu/737/1/C2W3\\_Gwiazda.pdf](http://aei.pitt.edu/737/1/C2W3_Gwiazda.pdf)
- HAMILTON, David K. (2004). *Developing Regional Regimes: A Comparison of Two Metropolitan Areas*, *Journal of Urban Affairs* 26:4, 455–77.
- HEATHER, Grabbe (2001). *How does Europeanization Affect CEE Governance? Conditionality, Diffusion and Diversity* *Journal of European Public Policy* 8:6 pp: 1013–1031
- HEATHER, Grabbe (2002). *Europeanization Goes East: Power and Uncertainty in the EU Accession Process*. [http://www.ces-es.cuni.cz/CESES-141-version1-3\\_1\\_\\_Grabbe\\_2002\\_Europeanisation\\_goes\\_east.pdf](http://www.ces-es.cuni.cz/CESES-141-version1-3_1__Grabbe_2002_Europeanisation_goes_east.pdf)
- HEIDENREICH, Martin (2006). *The Renewal of Regional Capabilities in Poland and Germany And The Open Method of Co-ordination in Action. A way to the Europeanization of social and employment policies? Final Report of the Bamberg Team for the Eurocap-Project*.
- HUDSON, Ray (2005). *Region and Place: Devolved Regional Government and Regional Economic Success?, Progress in Human Geography* 29:5, 618-25.
- HUGHES, James, Gwendolyn Sasse, Claire Gordon (2002). *The Ambivalence of Conditionality: Europeanization and Regionalization in Central and Eastern Europe* *ECPR Joint Sessions Turin*.
- JAHN, Dettlef & Ferdinand Müller-Rommel (2010). *Political Institutions and Policy Performance: A Comparative Analysis of Central and Eastern Europe* *Journal of Public Policy* 30: 1 pp. 23-44.
- KOLODKO, Grzegorz W. (2009). *Poland's Great Transformation and the Lessons to be Learnt* 99-122. Ed. Paul Blokker and Bruno Dallago *Regional Diversity and Local Development in the New Member States* Palgrave Macmillan.
- KOVACS, Ilona Palne (2009). *Europeanisation of Territorial Governance in Three Eastern Central European Countries*. *Halduskultuur*. vol 10. pp 40-57.
- LOBATCH, Andrei (2004). *EU Membership and Growing Regional Disparities: Poland's Strategy Options to Optimise Structural Transfers from The Union*. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan018524.pdf>
- MAZEY, Sonia (1995). *French Regions and The European Union, The End of The French Unitary State Ten Yersars of Regionalization in France (1982-1992)*, John Loughlin and Sonia Mazey, Frank Cass, London.
- MORAVCSIK, Andrew and Milada Anna Vachudova (2003). *National Interests, State Power, and EU Enlargement* *East European Politics and Societies*, Vol. 17, No. 1, pp: 42–57
- OECD (2010) *Regional Development Policies in OECD Countries*.
- OLSSON, Jan (2003). *Democracy Paradoxes in Multi-level Governance: Theorizing on Structural Fund System Research*, *Journal of European Public Policy*, vol.10: 2, ss. 283-300.
- SAGAN, Iwona (2009). *Regions, New Regionalism and Regime Theory: Deciphering Post-Socialist Institutional Change*. ed James W. Scott *De-coding New Regionalism Shifting*

*Socio-political Contexts in Central Europe and Latin America* Ashgate.

SCHIMMELFENNIG, Frank and Ulrich Sedelmeier (2004). *Governance by Conditionality: EU Rule Transfer to the Candidate Countries of Central and Eastern Europe* *Journal of European Public Policy* 11:4 ss:669-687.

SURDEJ Aleksander (2009). *Time Horizons and the Institutional Underpinnings of Local Development* 31-43 Ed. Paul Blokker Bruno Dallago *Regional Diversity and Local Development in the New Member States* Palgrave Macmillan.

SWIANIEWICZ, Pawel (2002). *Reforming Local Government in Poland: Top-Down and Bottom-Up Processes*. Conference on „Local Government Studies” „Reforming Local Government: Closing the Gap Between Democracy and Efficiency” Stuttgart.

TEPAV (2005). *Polonya'da Kalkınma Ajansları*. [http://www.tepav.org.tr/upload/files/1269868392r9967.Polonya\\_da\\_Kalkinma\\_Ajanslari.pdf](http://www.tepav.org.tr/upload/files/1269868392r9967.Polonya_da_Kalkinma_Ajanslari.pdf)

VAN DER KNAAP, Peter (1994). “The Committee of the Regions: The Outset of a 'Europe of the Regions'”, *Regional & Federal Studies*, Vol: 4: 2, ss.86-100.

YODER, Jennifer A. (2003). *Decentralisation and Regionalisation after Communism: Administrative and Territorial Reform in Poland and the Czech Republic* *Europe-Asia Studies*, Vol. 55, No. 2 pp. 263-286.