

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ VE SİYASET BİLİMİ
(YÖNETİM BİLİMLERİ)
ANABİLİM DALI

**NEOLİBERAL POLİTİKALAR VE BÖLGE YÖNETİMİ SORUNU: TÜRKİYE
DENEYİMİ**

Doktora Tezi

Hülya Kendir Özdiç

Ankara-2007

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ VE SİYASET BİLİMİ
(YÖNETİM BİLİMLERİ)
ANABİLİM DALI

**NEOLİBERAL POLİTİKALAR VE BÖLGE YÖNETİMİ SORUNU: TÜRKİYE
DENEYİMİ**

Doktora Tezi

Hülya Kendir Özding

Tez Danışmanı: Prof. Dr. Birgül Ayman Güler

Ankara-2007

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ
(YÖNETİM BİLİMLERİ)
ANABİLİM DALI

**NEOLİBERAL POLİTİKALAR VE BÖLGE YÖNETİMİ SORUNU:
TÜRKİYE DENEYİMİ**

Doktora Tezi

Tez Danışmanı: Prof. Dr. Birgül Ayman Güler

Tez Jürisi Üyeleri

Adı Soyadı

Prof. Dr. Bilal Kuvşun,
Prof. Dr. Can Hamamcı,
Prof. Dr. Birgül A. Güler
Prof. Dr. Aysegül Nergis

İmzası

Bilal Kuvşun
Can Hamamcı
Birgül A. Güler
Aysegül Nergis

Doç. Dr. Mehmet İbrahim Dikmen

Tez Sınavı Tarihi 01/03/2007

İÇİNDEKİLER

GİRİŞ	iv

BİRİNCİ BÖLÜM

KAPİTALİZM, ULUS DEVLET VE BÖLGE YÖNETİMİ	5

I. BÖLGE KAVRAMI VE TARİHSEL-KURAMSAL DAYANAKLARI.....	5

A. Bölge Kavramı	6

B. Ulusal Kalkınma ve Refah Devleti Döneminin Bölge Politikaları	11

1. Bölge Planlamanın Altın Çağı	12

2. Ulus-Devletin Alt Birimi Olarak Bölge	17

II. KÜRESELLEŞME SÜRECİNDE BÖLGENİN YENİDEN DOĞUŞU.....	20

A. Küreselleşme ve Bölgeselleşme	20

1. Küreselleşme ve Ulus Üstü Bölgeselleşme	20

2. Ulus Altı Bölgeselleşme Eğilimleri: Yeni Bölgecilik.....	24

3. Mekân Kuramlarında Yeni Yaklaşımlar ve Bölge Kavramı.....	33

B. Bölgeler Avrupası.....	38

1. Avrupa Birliği (AB) Çerçevesinde Bölge Yönetimi.....	43

2. Avrupa Konseyi Çerçevesinde Bölge Yönetimi	62

3. Avrupa’da Bölgesel Kalkınma Ajansları	69

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE BÖLGE YÖNETİMİ SORUNUNUN TARİHSEL VE KURAMSAL DAYANAKLARI.....	74

I. ULUS-DEVLETİN KURULUŞ SÜRECİNDE MEKÂN VE BÖLGE POLİTİKALARI	74

A. Osmanlı İmparatorluğu’ndan Kalan Miras	75

B. Ulus-Devletin Mekânsal Bütünlüğünün Oluşumu	80

1. Yasal ve Yönetimsel Düzenlemelerde Mekânsal Boyutlar	80

2. Ekonomi Politikalarında Mekânsal Boyutlar	82
3. Cumhuriyetin İlk Bölge Tanımlaması: Coğrafi Bölgeler.....	89
4. İkinci Dünya Savaşı Sonrası: Yeni Bir Dönemin İşaretleri	90
C. Kuruluş Sürecinin Bölge Yönetimi: Umumi Müfettişlikler.....	92
II. TÜRKİYE’DE BÖLGE POLİTİKALARININ DOĞUŞU	98
A. Altyapı Hizmetlerinde Bölgesel Örgütlenme.....	99
B. Bölge Politikalarında Arayışlar	107
1. Bölge Planlama Çalışmaları.....	107
2. Bölge Politikalarında Dönüşüm: Kalkınmada Öncelikli Yöreler (KÖY)....	140
3. Bölge Politikalarının Dönüşümünün Kalkınma Planlarındaki Yansımaları	147
C. Bölge Yönetimi Tartışmaları.....	155

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE NEO-LİBERAL YENİDEN YAPILANMA DÖNEMİNDE BÖLGE YÖNETİMİ

I. NEOLİBERAL YERELLEŞME POLİTİKALARININ GİZLİ NESNESİ: BÖLGE	167
A. Yasal ve Yönetimsel Düzenlemelerde Geçmişten Gelenler.....	168
1. Bölge Valiliği	169
2. Bölgesel Kuruluşlar.....	175
B. Bölgesel Politikalarda Geleceğin Hazırlıkları	180
1. Neoliberal Yerelleşme Politikaları İçinde Bölgesel Politikalar	183
2. Bölgesel Politika Araçlarının Dönüşümü.....	186
C. Bölge Yönetiminde Yeni Eğilimler.....	196
1. Bölge Yönetimi ve Bölge Örgütlenmesi Arayışları.....	196
2. Rekabet Edebilir Bölgeler İçin Projeler	211

II. BÖLGENİN YENİDEN DOĞUŞU: BÖLGESEL POLİTİKALARDA NEOLİBERAL DÖNÜŞÜM	225
A. Bölgesel Politikalarda Neoliberal Dönüşüm	225
1. Bölgesel Politikaları AB'ye Uyuma Bağlayan Bir Plan: Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005).....	225
2. Sermaye Örgütleri ile Kamu Kurumlarının Ortak Söylemi: Her Bölge Rekabet Edebilir.....	227
B. Bölgesel Politikalarda Yeni Hedef: AB'ye Uyum	233
1. AB ile İlişkiler İçinde Bölgesel Politikalar	235
2. AB Bölgesel İstatistik Sistemine Göre Bölgeleme	244
3. AB'ye Uyumlu Bölgesel Politikaların Planlanması: Ön Ulusal Kalkınma Planı.....	
4. AB'ye Uyumlu Bölgesel Politikalar İçin Oluşturulan Kurumsal Yapı.....	244
C. Neoliberal Bölgesel Politikaların Yasal-Yönetmelik Zeminini: Kalkınma Ajansları	255
1. Kalkınma Ajanslarına Hazırlık Dönemi: Bölgesel Kalkınma Programları..	256
2. Kalkınma Ajansları Yasası.....	266
3. Bölgesel Politikaların Geleceği: Dokuzuncu Kalkınma Planı	284
SONUÇ.....	287
KAYNAKÇA	293
ÖZET.....	312
ABSTRACT	313

KISALTMALAR

AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
ABGS	: Avrupa Birliği Genel Sekreterliği
a.k.	: Aynı kaynak
a.g.k	: Adı geçen kaynak
A.Ü.	: Ankara Üniversitesi
bkz.	: Bakınız
BM	: Birleşmiş Milletler
CENTO	: Central Treaty Organization (Merkezi Anlaşma Örgütü)
ÇED	: Çevresel Etki Değerlendirme
Çev.	: Çeviren(ler)
DAKP	: Doğu Anadolu Kalkınma Programı
Der.	: Derleyen(ler)
DİE	: Devlet İstatistik Enstitüsü
DOKAP	: Doğu Karadeniz Bölgesel Gelişme Planı
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
DSİ	: Devlet Su İşleri
DTÖ	: Dünya Ticaret Örgütü
EBKA	: Ege Bölgesi Kalkınma Ajansı
Ed.	: Editör
EEC	: European Economic Community (Avrupa Ekonomik Topluluğu)
EGEV	: Ege Ekonomiyi Geliştirme Vakfı
EURADA	: European Association of Development Agencies (Avrupa Kalkınma Ajansları Birliği)
EUROSTAT	: Statistical Office of the European Communities (Avrupa Birliği İstatistik Ofisi)

FAO	: Food and Agriculture Organization of the United Nations (Birleşmiş Milletler Gıda ve Tarım Örgütü)
GAP	: Güneydoğu Anadolu Projesi
GATT	: The General Agreement on Tariffs and Trade (Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Anlaşması)
GİDEM	: Girişimci Destekleme ve Yönlendirme Merkezi
GSMH	: Gayri Safi Milli Hasıla
GSYİH	: Gayri Safi Yurt İçi Hasıla
IFAD	: International Fund for Agricultural Development (Uluslararası Tarımsal Kalkınma Fonu)
ILO	: International Labour Organization (Uluslararası Çalışma Örgütü)
IMF	: International Monetary Fund (Uluslararası Para Fonu)
İBBS	: İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması
İTO	: İstanbul Ticaret Odası
İZTO	: İzmir Ticaret Odası
JICA	: Japan International Cooperation Agency (Japon Uluslararası İşbirliği Ajansı)
KAYA	: Kamu Yönetimi Araştırması
KHGM	: Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
KİT	: Kamu İktisadi Teşebbüsü
KOBİ	: Küçük ve Orta Büyüklükteki İşletmeler
KOSGEB	: Küçük ve Orta Ölçekli Sanayi Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı
KÜSGET	: Küçük Sanayiyi Geliştirme Teşkilatı
MEDA:	: Mediterranean Economic Development Area (Avrupa Akdeniz Ortaklığı)
MEHTAP	: Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırması
OEEC	: Organisation for European Economic Cooperation (Avrupa Ekonomik İşbirliği Teşkilatı)
NAFTA	: North American Free Trade Agreement (Kuzey Amerika Ülkeleri Serbest Ticaret Anlaşması)

NATO	: North Atlantic Treaty Organization (Kuzey Atlantik Anlaşması Örgütü)
NUTS	: The Nomenclature of Territorial Units for Statistics (İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması)
ODTÜ	: Orta Doğu Teknik Üniversitesi
OECD	: Organisation for Economic Co-operation and Development (Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü)
RG	: Resmi Gazete.
S.	: Sayı
s.	: Sayfa
SBF	: Siyasal Bilgiler Fakültesi
SEGEM	: Sınai Eğitim ve Geliştirme Merkezi
USAID	: United States Agency for International Development (ABD Uluslararası Kalkınma Kuruluşu)
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TMMOB	: Türkiye Mimarlar ve Mühendisler Odası Birliği
TOBB	: Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği
TODAİE	: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
TÜBİTAK	: Türkiye Bilimsel ve Teknik Araştırma Kurumu
TÜRKONFED	: Türk Girişim ve İş Dünyası Konfederasyonu
TÜSİAD	: Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği
UNIDO	: United Nations Industrial Development Organization (BM Sınai Kalkınma Teşkilatı)
WHO	: World Health Organization (Dünya Sağlık Örgütü)
vd.	: ve diğerleri

GİRİŞ

Son yıllarda Türkiye’de üzerinde en çok konuşulan konulardan biri, kimi zaman yerel kimi zaman bölgesel olarak adlandırılan birimlerin ‘başarı’ ya da ‘başarısızlık’ öyküleridir. Bazı bölgeler kentleşme, çevre, göç gibi başlıklar altında ele alınabilecek sorunlarının varlığına rağmen dünya ile bütünleşmiş, kendi ayakları üzerinde duran yerler sayılmaktadır artık. Bunun aksine, azgelişmiş bölgeler ise giderek daha kötüye giden sorunlarla boğuşmaktadır: durgun, kapalı bir ekonomik ve sosyal hayat, işsizlik, dışarıya göç... Öyleyse, bu geri kalmış ya da azgelişmiş bölgeler nasıl bir yönetimle kurtulacaktır? Neoliberal yaklaşımın yanıtı hazırdır: bu bölgelerin de ‘dünyaya açılması’, bölgelerarası rekabet ve kalkınma ajanslarının kurulmasıyla somutlaşan bölge yönetişimi. Bu tez çalışması, sorunların bölge ölçeğinde ele alınması gerektiğinin altını çizen söz konusu yanıtın ne derece doğru olduğu sorusunun peşine düşülmesiyle başlamıştır.

Bölge yönetimine ilişkin neoliberal yaklaşımın, dünya kapitalizminin gelişim özelliklerine paralel olarak bölgelerarası dengesizliğin çok ciddi boyutlarda olduğu Türkiye gibi bir ülkede sorunların çözümünü sağlamayacağı gibi, varolan sorunları daha da derinleştireceği tezin temel önermesidir. Bölge kavramı, son yıllarda özellikle kalkınma ve azgelişmişliğe ilişkin tartışmalarda dillerden düşmeyen bir sözcük haline gelse de, aslında, ne bölgelerarası dengesizlik sorununun ne de bu yoldaki çözüm arayışlarının çok yeni olmadığı ortadadır. En azından, bu tezin odaklandığı 20. yüzyıl boyunca, kapitalizmin yarattığı eşitsiz gelişme ve buna bağlı olarak mekânlar arası eşitsizlik sorunu, her zaman varolmuştur. Bu ‘eskimeyen sorun’ tezin temel sorularının çerçevesini çizmektedir. Kapitalizmin farklı dönemlerinin ortaya çıkardığı farklı mekansal koşullarda bu sorun nasıl bir hal almaktadır? Buna bağlı olarak bölgelerarası dengesizlik sorunu için nasıl çözümler yaratılmaktadır? Çözüm arayışlarının odaklandığı ve hayata geçirildiği mecra olan devlet politikaları nelerdir, nasıl şekillenmiştir? Neoliberal bölge politikaları hangi dayanaklar üzerinden gelişmiştir?

Tez bu soruların yanıtını, genelde 20. yüzyıldaki dünya kapitalizminin, özelde Türkiye kapitalizminin gelişim süreçleri içinde, giderek derinleşen bölgelerarası dengesizlik sorununa ilişkin yönetsel düzlemdeki çözüm arayışlarını irdeleyerek

bulmaya çalışacaktır. Bu bağlamda, tez, 20. yüzyıl boyunca bölge kavramının ve bölgesel politikaların değişimini, buna bağlı olarak ortaya çıkan bölge yönetimi yaklaşımlarını ve bu çerçevede Türkiye’de ulus-devletleşme sürecinin başından itibaren uygulanan bölgesel politikaları ve bölge yönetimine ilişkin yaklaşımları konu almaktadır. Tezde, neoliberal bölge politikalarının eleştirisinin yapılabilmesi için, temel önermeleri ile politik ve kurumsal araçları ele alınmaktadır.

Tez çalışması sırasında bölge kavramının taşıdığı çok anlamlılık ve çok boyutluluk hem zenginleştirici hem zorlayıcı olmuştur. Temelde coğrafi-mekansal bir içeriği olan kavramın ve bölgesel politikaların, tarihsel süreç içinde ekonomik, siyasal, sosyal, hukuki, kültürel vb. bağlamlarda farklılaşan anlamları ve bu anlamlar üzerinden gelişen farklı tartışmalar vardır. Bu tezde, daha çok ekonomik ve yönetsel boyutlarına ağırlık verilmesi tercih edilerek, bölge kavramı ve bölge politikaları bir bütün olarak ele alınmıştır. Bu tercihin nedeni, bölgenin söz konusu kavramsallaştırmasının, kapitalizmin beraberinde getirdiği bölgelerarası dengesizlik ve bölgesel kalkınma sorunları, devletin bu alandaki müdahalesi anlamına gelen bölge yönetimindeki değişimler, bunun tarihsel dönüşümünün nedenleri ve sonuçları gibi tartışmalara açılmaya olanak vermesidir. Bir başka deyişle, kavramın bu şekilde kullanımı, bölgesel eşitlik/denge hedefinden bölgelerarası rekabete doğru bölgesel kalkınma politikalarının dönüşümünü, devletin bölgesel politikalar konusundaki rolünün içerik, biçim ve araçlar yönünden değişimini, kısaca bölge yönetiminin değişimini incelemeyi mümkün kılmaktadır. Bu değişimi incelemek, bölgesel politikalar temelinde, alanı düzenleyen kamu politikaları sürecinin, yasal çerçevenin, kurumsal yapının, politika uygulama araçlarının incelenmesini gerektirir. Söz konusu inceleme, kapitalizmin krizleriyle birlikte farklı roller üstlenen devletin dönüşümlerinin mekânsal boyutunun irdelenmesi anlamına gelecektir. Dolayısıyla, en genel hatlarıyla, bu tez çalışması, bölge kavramı özelinde, devletin mekânda nasıl örgütlendiğinin ve mekânı nasıl örgütlediğinin bir incelemesidir.

Bölge kavramının kilit önemde olduğu bir tez çalışmasında, kavramın ya da kavrama karşılık gelen sözcüklerin kapitalizm öncesi dönemlere kadar uzanan geçmişi, konunun sınırlandırılmasını gerektiren bir diğer neden olmuştur. Hatta hem dünyada hem Türkiye’de sadece kapitalizmin doğuşundan itibaren yaşanan süreci ele almak bile, kapsamı çok geniş bir araştırmayı gerektirecektir. Bu noktada,

kapitalizm, ulus-devlet ve bölge yönetimi temasının incelenmesi ve tez çalışmasının en başında sorulan soruların yanıtlanması açısından, Türkiye örneğinin araştırılmasının daha öncelikli olduğu yönünde bir tercih yapılmıştır. Dolayısıyla dünya genelinde bölgesel politikalar ele alınırken, Türkiye’de yaşananların anlaşılmasına yardım edecek kadar geriye gidilmiştir. Böylece, tez çalışması zaman dilimi olarak 20. yüzyıla sınırlandırılmıştır.

Yukarıda belirlenen çerçevede, tezin birinci bölümünde, 20. yüzyılda kapitalizm ve ulus-devletin gelişim süreçlerinde bölge kavramı ile mekânsal ve bölgesel politikaların dönüşümünü ortaya konulmaya çalışılacaktır. Bu bağlamda, tezin ilk bölümü iki hat üzerinden ilerleyecektir. İlk olarak, 20. yüzyıl boyunca bölge kavramının izi sürülürken, kapitalizmin değişimleriyle birlikte kavrama yüklenen ekonomik-yönetimsel anlamların, bölgesel politikaların ve bölge yönetimi arayışlarının nasıl değiştiği incelenecektir. İkinci olarak, tez çalışmasının en başında sorulan soruların yanıtlanması açısından büyük önem taşıyan neoliberal bölge yönetimi yaklaşımının nasıl ortaya çıktığı üzerinde durulacaktır. Bu temelde, hem sosyal bilimlerde mekân ve bölge kavramsallaştırılmasında neoliberal yaklaşımın dayanakları, hem de neoliberal dönüşümün bölgesel politikalar ve bölge yönetimi üzerindeki etkileri ve sonuçları ortaya çıkarılmaya çalışılacaktır. Bu bölümde gerek sözü geçen konuların somutlaştırılması, gerekse daha sonraki bölümlerde ele alınacak Türkiye deneyimini en çok etkileyen örnekleri içermesi bakımından Avrupa’nın bölgesel politika ve bölge yönetimi yaklaşımlarının dönüşümü daha ayrıntılı bir biçimde ele alınacaktır. Kısaca, bu bölümde hem kuramsal gelişim hem tarihsel dönüşüm ele alınırken, kapitalizm-devlet-bölge ilişkisinin ana hatlarının belirlenmesine çaba gösterilecektir.

Kapitalizm-devlet-mekân ilişkisinin Türkiye örneği üzerinde incelenmesi, tezin ikinci ve üçüncü bölümünün konusunu oluşturmaktadır. Bu bölümlerde, bir yandan ilk bölümde ortaya çıkarılan kavramsal çerçeveden yararlanılarak Türkiye deneyimi anlamlandırılmaya çalışılırken, diğer yandan odaklanılan bölge yönetimi sorununun, Türkiye’ye özgü tarihsel ve kuramsal dayanaklarının peşine düşülecektir. Bir başka deyişle, Türkiye’de bölge kavramının değişen anlamları, bunun yansıdığı ve etkilediği bölgesel politika ve bölge yönetimi arayışları ortaya konulmaya çalışılacaktır. Buradan hareketle, birinci bölümdeki değişimi tanımlama çabasına

paralel bir şekilde, Türkiye’de bölgesel politikaların bir dönemlendirmesi yapılmaya çaba gösterilecektir.

Türkiye deneyimini dönemlendirme çabası, yine en başta belirtilen neoliberal bölge yönetimi yaklaşımına ilişkin sorgulama çerçevesine dönülmesini sağlamaktadır. Türkiye’de bölgelerarası dengesizlik sorunlarına neoliberal çözümlerin üretilmeye başlandığı tarih, neoliberal politikaların uygulanmaya başladığı tarih olan 1980 yılıdır. Dolayısıyla 1980 yılı temel bir dönüm noktası ele alınarak, Türkiye’de bölgesel politikalar ve bölge yönetimi arayışları ana hatlarıyla iki dönem halinde, iki ayrı bölümde ele alınacaktır. Bu çerçevede 1923-1980 ikinci bölümün, 1980 ve sonrası üçüncü bölümün konusudur. Her iki bölümde de ele alınan zaman diliminin alt dönemleri çıkarılmaya ve bu alt dönemlerin özellikleri netleştirilmeye çalışılacaktır.

Yukarıda bahsedilen konuları ele alan bir tez çalışmasında, gerekli kuramsal ve tarihsel bilgilere ulaşılması için literatür taraması yapılması elzem olmuştur. Bunun yanı sıra, özellikle Türkiye deneyimini açıklama çabası için, dünün ve bugünün yasal-yönetimsel nitelikli metinlerine, kamu yönetimi araştırmalarına, önemli ipuçları sağlayan birinci elden yazılmış kitap ve makalelere, uluslararası kurumların tek başına ya da Türkiye’deki yetkililerle birlikte hazırladıkları çeşitli raporlara ve resmi belgelere başvurulmuştur. Çalışmada yürütülen yöntem, temelde sözü geçen literatürün ve yazılı kaynakların irdelenmesine dayanmaktadır.

Sözün özü, bu tez Türkiye’nin en temel sorunlarından biri olan bölgelerarası dengesizlik ve ona bağlı olarak bölge yönetimi sorununa bugün getirilen neoliberal çözümlerin içeriğini ve sınırlılıklarını ortaya koymaya çalışacaktır.

BİRİNCİ BÖLÜM

KAPİTALİZM, ULUS DEVLET VE BÖLGE YÖNETİMİ

Kapitalizm ve ulus-devlet hemen hemen aynı dönemde ortaya çıkmıştır. Kapitalist ilişkilerin feodal ilişkileri bastırdığı ya da egemenliği altında aldığı dönem, aynı zamanda girişim özgürlüğünü ve güvenliğini arayan burjuvazinin belli sınırları çizerek ulus-devleti şekillendirdiği dönemdir. Başından itibaren kapitalist sistem farklı dönemlerde kendine uygun farklı mekânsal düzenlemeleri yaratmıştır. Bu bölümde, kapitalizm-mekân ilişkisi üzerinden, 20 yüzyıl kapitalizminin bölge kavramı ve bölgesel politikalar konusunda iki farklı dönemi ele alınacaktır. Birinci Dünya Savaşı sonrasında işaretleri görülen, 1950’lerde açık bir biçimde ortaya çıkan ve 1970’lere uzanan ulusal kalkınma döneminin bölge kavramı ulus-devletin alt birimidir; bölgesel politikalar da devlet merkezli politikalardır. 1970’lerden günümüze uzanan bölge ise küreselleşen dünyanın bir birimidir ve bölgesel politikalar piyasa merkezlidir. Bu bölümde de tarihsel sıralamayla sözü geçen iki bölge incelenecektir.

I. BÖLGE KAVRAMI VE TARİHSEL-KURAMSAL DAYANAKLARI

Bölge kavramının, dünyanın diğer taraflarını merak eden ve adlandırmaya çalışan ilk insanın tarihi kadar eski olduğunu söyleyerek söze başlamak çok yanlış olmayacaktır. Belki o günden beri bölgenin tarif edenin olduğu yere göre tanımlanması da, bu tezde tartışılan bölge yönetimi sorununun gündeme geldiği her dönemde canlı bir tartışmaya konu olmasının nedenlerinden biridir. Ancak, kavramın götürebileceği sonsuz dalgalara kapılmaktan kaçınarak, tarihsel ve kuramsal dayanaklarının ele alındığı bu ilk bölüm, kesin hatlarla olmasa da 20. yüzyıl ile sınırlandırılmıştır. Günümüzün bölgeselleşme eğilimlerinin anlaşılması ve Türkiye’de bölge yönetiminin tartışılması açısından, 20. yüzyılın özellikle iki dünya savaşından sonraki dönemi bölge tartışmaları ve politikaları açısından çok önemlidir. Bu kısımda öncelikle bölge kavramının sosyal bilimlerdeki yeri ve kökenleri incelenmiş, ikinci olarak 1930’larda birinci ve ikinci savaş arasında ilk işaretleri

ortaya çıkan, İkinci Dünya Savaşı'ndan sonraki ulusal kalkınma döneminin bölge ve mekân tartışmaları hem kuramsal düzeyde hem de uygulanan politikalar bağlamında ele alınmıştır.

A. Bölge Kavramı

Batı dillerinde *region* olarak geçen bölge Latince'de "çevre" ya da "alan" anlamına gelen *regio* sözcüğüne dayanmaktadır.¹ Bölge kavramının tarihsel kökenleri kapitalizm öncesi dönemlere uzanmaktadır. Tarımsal faaliyetler içinde, çiftçilerin toprak, yer şekilleri ve iklim koşullarının benzerliklerine göre bazı yerleri aynı isimle tanımlamalarıyla, çok eski dönemlerden itibaren bölge kavramının kullanılmaya başladığı söylenebilir. Bu, aynı zamanda bir mekân parçasının diğerinden olan farklarını belirlemek anlamına gelmiştir. Zamanla, ticaretin, dinsel faaliyetlerin, siyasal ve yönetsel yapıların gelişmesiyle birlikte, mekân parçaları yalnızca nitelikleriyle değil, üzerinde olan ilişkilerle de tanımlanmaya başlar. Bu bağlamda, çoğu zaman kent ve çevresindeki kırsal alanı içeren bir alan, bölge tanımlanmasının temelini oluşturmuştur. Ancak bilimsel anlamında bölgenin tanımlanması 18. yüzyılda gerçekleşir.² Böylece, bölge kavramının tarihsel kökenlerinin coğrafya ve mekân kuramlarının tarihiyle birleştiği görülmektedir.

Bilimsel anlamda mekân ve coğrafya kuramlarının 18. yüzyılda gelişmeye başlaması tabii ki bir tesadüf değildir; bu gelişme de kapitalizmin ve ulus devletin ortaya çıkması ve Aydınlanma felsefesi ile başlayan büyük dönüşümün bir parçasıdır. Kapitalizmin gelişimini hazırlayan unsurlardan birinin coğrafi keşifler (aslında Avrupa'nın dünyanın diğer alanları ile ilişki kurması demek daha doğru olabilir) ve yeni ticaret yollarının açılması olduğunu unutmamak gerekir.³ Benzer şekilde, Aydınlanma felsefesinin temelinin Rönesans'ın zaman ve mekân

¹ A. Mengi, N. Algan, *Küreselleşme ve Yerelleşme Çağında Bölgesel Sürdürülebilir Gelişme*, Siyasal Kitabevi, Ankara, 2003, s.82.

² A. Eraydın, "Bölgesel Kalkınma Kavramı, Kuram ve Politikalarında Yaşanan Değişimler", *Kentsel Ekonomik Araştırmalar Sempozyumu*, Cilt 1, Pamukkale Üniversitesi-DPT, Ankara 2004, s.126.

³ Harvey, coğrafi keşiflerin önemini şu şekilde özetliyor: "Etnosantrik bir açıdan bakıldığında keşif seyahatleri dış dünya hakkında baş döndürücü bir bilgi akışı yaratıyor, bu bilginin bir şekilde içselleştirilmesini ve temsil edilmesini gerekli kılıyordu. Keşifler, sonu olan ve potansiyel olarak bilinebilir bir yerkürenin varlığına işaret ediyordu. Gün geçtikçe daha fazla karışık olan bir toplumda coğrafi bilgi değer verilen bir meta haline geldi. Servet, güç ve sermaye birikimi mekân konusunda kişiselleşmiş bilgiye ve mekân üzerinde bireysel denetime bağlanmaya başladı." Bkz. D. Harvey, *Postmodernliğin Durumu*, Çev. S. Savran, Metis Yayınları, Üçüncü Basım, İstanbul, 2003, s.274.

kavrayışlarında yarattığı değişim ile atıldığı da hatırlanmalıdır. Bu bağlamda, feodal ilişkilerin üzerine oturduğu mekânsal yapıların kapitalist ilişkilere göre uyarlanmaya ve tanımlanmaya başlamasının önemi büyüktür. Ulus devletin siyasal sınırlarının belirlenmesi ve sınırları içinde ekonomik, toplumsal ve kültürel düzeyde homojen ilişkilerin kurulması yönündeki mücadeleler de mekânın tanımlanmasının önemini gösteren bir diğer olgudur. Dolayısıyla, bu dönemden itibaren coğrafya araştırmalarının ve haritacılığın önceki yüzyıllara göre hızlı gelişimi şaşırılacak bir durum değildir.

Bölge kavramı ve araştırmaları coğrafya alanında büyük önem taşımıştır. Bilimsel anlamda ilk bölge tanımları, coğrafyacıların çalışmaları sayesinde su havzalarının belirli bir bütünlük gösterdiğinin farkına varılmasıyla nehirler ve dağ zirveleri belirlenerek yapılmaya çalışılmıştır.⁴ Zamanla değişen ihtiyaçlar, farklı coğrafi özelliklere dayanan bölge tanımlamalarını da gündeme getirmiştir. Bir başka deyişle, mekân giderek daha fazla değişken kullanılarak tanımlanmaya başlamıştır.⁵ Özetle, coğrafyada bölgeyi temel alan çalışmalar her zaman var olmuştur. Bu bağlamda, örneğin,

1960'lı yıllarda coğrafyada teori arayışlarının hızlanmasıyla klasik olarak nitelenen monografya tarzında bölge çalışmalarına eleştiriler getirilmişse de coğrafyanın bölgesel odak noktası, bölgesel bakış açısı asla yok olmamıştır; bu yüzden de 1970'ler ve 1980'lerde yeniden keşfedildiği şeklinde getirilen iddialar biraz abartılı bulunmaktadır.⁶

Coğrafya disiplindeki gelişmelere karşın, genel olarak sosyal bilimlerdeki coğrafya kavrayışı daha dar bir boyutta kalmıştır. Sosyal bilimler, Aydınlanma felsefesi ve modernleşme projesi içinde gelişirken toplumsal değişim üzerinde yoğunlaşmıştır. Toplumsal kuramın esas nesnesi ilerleme, toplumsal boyutu da tarihsel zamandır.⁷ Bu anlayış içinde mekâna ilişkin bakış açısı, temel aldığı toplum olan ulus-devletin homojen olduğu varsayılan bir birim olması etrafında

⁴ Coğrafyada modern anlamda bölge kavramı ve bölgesel coğrafya deyimi, bölgesel araştırmalar yapan ve *Fransa'nın Coğrafi Tablosu* adlı kitabında Fransa'nın bölgelerini anlatan V. de la Blache ile başlamıştır. De la Blache, Fransa'nın bölgelerini birbirinden ayıran koşulları belirlemeye ve bölge sınırları çizmeye çalışmıştır. Ancak, belirlediği bölgeler feodal bölünmenin sonucu olarak uzun zamandan beri tanımlanmış bölgelerdir. Bkz. Y. Alp, "Marksist Açından Coğrafi Mekân", *Birikim*, S.36, Şubat 1978, s.36-37.

⁵ A. Eraydın, *a.g.k.*, s.126-127.

⁶ E. Tümertekin, N. Özgüç, *Beşeri Coğrafya İnsan, Kültür, Mekân*, Çantay Kitabevi, İstanbul, 2004, s.54.

⁷ D. Harvey, *a.g.k.*, s.232. Modern düşüncede zaman ve mekân üzerine bir inceleme için bkz. J. Urry, *Mekânları Tüketmek*, Çev. R. G. Ögdül, Ayrıntı Yayınları, İstanbul, 1999, s.14-24.

şekillenmiştir. Böylece, mekân ikincil önemi olan bir kategoriye indirgenmiştir. Dolayısıyla, homojen mekân ve geri döndürülemez ilerlemenin temel olduğu anlayış içinde, belirli bir anda somut bir mekânda başka bir tarihsel zamanı temsil eden ilişkiler ve süreçler görülebilsen bile, bunlar geçici kabul edilmiştir.⁸

18. yüzyıldan itibaren iktisattaki mekân analizlerine bakıldığında ise, mekânı yüzey ya da mesafe olarak ele alan iki farklı yaklaşımın olduğu ve günümüze kadar iktisadi coğrafya kuramlarının bunlar üzerine geliştiği görülmektedir. Mekânı ulaşım ile ortadan kaldırılabilen bir mesafe olarak kabul eden, tûmdengelim yöntemini kullanan bakış açısı, zamanla ulaşım maliyetlerine dayanarak işletmelerin kuruluş yerini ve kentlerin hiyerarşisini saptamaya çalışan kuruluş yeri kuramlarının gelişmesini sağlamıştır. Cantillon'la başlayarak, Quesney, Smith, Ricardo (rant teorisi ve karşılaştırmalı üstünlükler teorisi) gibi isimler bu bakış açısının habercileridir. Thünen çemberleri olarak alınan tarımsal üretim bölgeleri yaklaşımıyla von Thünen'in asıl kurucusu sayıldığı bu yaklaşım içinde Laundhardt, Shaffle, Alfred Weber (taşınma maliyetine dair üç aşamalı kuramı hala geçerlidir), Palander gibi isimler sayılmaktadır. Alanı yüzey olarak kabul eden ve tümevarım yöntemini kullanan kuramcılar ise ampirik bulguları genel formüllere dönüştürme çabasıdadır. Bu anlamda mekânın yarattığı etki alanını araştırmışlardır. Reilly, perakende ticaret etki yasası; Piatier, Fransa için etki alanı anketleri; Christaller, idari örgütlenmeyi de analizine kattığı merkezi yerler teorisi; Stewart nüfus ve sosyo-kültürel faktörler, Singer, Gibrat ve Zipf yerleşme merkezleri hiyerarşisi ile ilgili çalışmaları ile bu alandaki önemli isimlerdir.⁹

Sosyal bilimler ve coğrafya alanındaki gelişmelere karşın, bölge hâlâ üzerinde tam olarak anlaşılmış bir kavram değildir. Bölge sözcüğü birbirinden çok farklı mekânları nitelendirmek için kullanılmaya devam etmektedir. Mahalle, kent, il, birkaç ilden oluşan alanlar, birkaç ülkenin oluşturduğu kara parçaları ve kıtalar bölge olarak adlandırılabilir. Bu bağlamda, bölge kavramının zamana, ölçeğe ve araştırılan soruna göre sınırlarının farklı tanımlandığını söylemek mümkündür. Bu

⁸ O. Işık, “Değişen Toplum/Mekân Kavrayışları: Mekânın Politikleşmesi, Politikanın Mekânsallaşması”, *Toplum ve Bilim*, S.64-65, Güz/Kış 1994, s.12-13.

⁹ Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz. Z. Dinler, *Bölgesel İktisat, Genel Olarak ve Türkiye’de Bölgesel Gelişmişlik Farklarının Ortaya Çıkışı ve Azaltılmasına Yönelik Politikalar*, Ekin Kitabevi Yayınları, Altıncı Basım, Bursa, 2000, s.5-40.

bağlamda coğrafya disiplininde de bölge kavramına ilişkin iki sorunun, bölge sınırlarının tanımı ve bölgenin ölçeği olarak görüldüğünü belirtmek gerekir.¹⁰

Günümüzde bölge kavramının yaygın ve kabul görmüş iki kullanımı vardır. İlki, ulus üstü düzeyde, genellikle coğrafi olarak birbirine yakın ikiden daha fazla ülkenin bir arada anıldığı farklı birlikler için kullanılmasıdır. Örneğin AB, NAFTA gibi anlaşmalar bölgesel anlaşmalar olarak anılmaktadır. İkinci kullanım ise genellikle kentten büyük, bir ülkenin tümünden daha küçük bir mekân parçası olarak tanımlanmasıdır. Bu bağlamda, bölge genel olarak il üstü bütün çevresel birimler için kullanılabilir bir kavram olarak kabul edilmektedir.¹¹ Burada ulus altı bölge kavramının karşılık geldiği anlamları vermek yerinde olacaktır:

1. Coğrafi ya da toplumsal (fiziksel ya da kültürel) nitelikleri bakımından bir bütün oluşturan ve o nitelikleriyle kendisine bitişik olan başka yörelerden farklılaşan toprak parçası.
2. İller ile merkezi yönetim kademesi arasındaki mülki yönetim kademesi.
3. İllerden daha geniş coğrafi birimler düzleminde eşgüdümlemesi gerekli kimi hizmetlerin yürütüldüğü coğrafi-yönetimsel birim.
4. Kimi ülkelerde (Fransa, Belçika, İtalya vd.) bir yerel yönetim kademesi.¹²

Görüldüğü gibi, ulus altı düzeyde bölgenin tanımlanmasında, amaca bağlı olarak, coğrafi, ekonomik, siyasal, toplumsal, idari ölçütler ve bazen de bunların birkaçı birden ölçüt olarak kullanılır.¹³ Bu noktada, bölge tanımının konuya, seçilen ölçütlere, ölçeğe, zamana ve tanımlama amacına göre göreceli olduğunu yinelemek gerekmektedir.¹⁴ Ayrıca, bir yerin bölge olarak tanımlanmasının, dışarıyla

¹⁰ E. Tümerterkin, N. Özgüç, *a.g.k.*, s.56-58.

¹¹ A. Nalbant, “Bölgesel Devlet: Yeni Bir Devlet Biçimi mi? (I) Kuramsal Temeller”, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 29, S. 2, Haziran 1996, s.39.

¹² TODAİE, *Kamu Yönetimi Sözlüğü*, Ed. Ö. Bozkurt, T. Ergun, S. Sezen, Birinci Basım, Ankara, 1998.

¹³ R. Keleş, *Kentleşme Politikası*, 4. Baskı, İmge Kitabevi Yayınları, Ankara, 1997, s.237.

¹⁴ Yine de, bölge kavramının, coğrafi mekânı belirli parçalara ayırmanın ötesinde özellikleri olan bir kategori olduğu genel kabul görmektedir. Bu bağlamda Tekeli, bölgenin, mekânı belirli parçalara ayırmayı ifade eden diğer terimlerden olan farkını vurgulamaktadır. Örneğin, saha (area), zon gibi kavramların bölge kavramlarından önemli farkları vardır. Saha kavramı herhangi bir alanda verilen bir sınırlandırmadır. Zon kavramı ise bir özelliğe göre bu özelliğe sahip olanlar ya da olmayanlar diye bütün mekânı ikiye bölmeyi ifade etmektedir. Tekeli, bölge kavramını diğerlerinden ayıran özellikler şu şekilde koymaktadır: a) Bölge kavramında bir devamlılık fikri vardır. b) Bölge kavramında bir ayırım fikri vardır. c) Bölge kavramında bir benzerlik ve bütünlük fikri vardır. d) Bölge kavramı bir genelleştirmeyi içinde bulundurmaz. Bu şekilde tanımlanmış bölge birçok bakımdan göreceli olmaktadır. Bkz. İ. Tekeli, *Bölge Planlama Üzerine*, İTÜ Mimarlık Fakültesi Yayını, İstanbul, 1972, s.47-48.

ilişkilerinde ve karşılaştırılmasında, kendi özelliklerinin gösterdiği niteliğe bağlı olduğu da eklenmelidir.¹⁵

Özetle, sosyal bilimlerde bölge kavramının ekonomik, siyasal, sosyal, hukuki, kültürel vb. anlamları ve bu anlamlar üzerinden gelişen farklı tartışmalar vardır. Bölge ekonomik, toplumsal, siyasal, yönetsel ve mekânsal/teknik temellere göre farklı tanımlanabilmektedir. Ekonomik temel, üretim, bölüşüm, dağıtım, tüketim ilişkileri gibi ekonomik ilişkilere denk düşmektedir. Toplumsal temel, etnik, dinsel, dilsel, kültürel vb. ilişkileri anlatmaktadır. Siyasal temel, siyasal birlik, üniter yada federal rejim gibi siyasal olgularla ilişkilidir. Yönetsel temel, herhangi bir ülkenin yönetsel yapısı, bölünmesi, örgütlenmesi gibi konulara gönderme yapmaktadır. Mekânsal/teknik ölçek ise coğrafi durum, ulaştırma, iletişim gibi konularla ilişkilidir. Herhangi bir dönemde ve yerde, bölge bu temellerin herhangi birine ya da birkaçına dayanılarak tanımlanabilmektedir. Bazı durumlarda dayanan temeller birbiriyle çakışırken, bazı durumlarda çelişebilmektedir. Sonuç olarak, bölgenin varolan toplumsal paradigma içinde tanımladığını söylemek mümkündür.

Bölge kavramının yukarıda sözü geçen temellerden hangisi üzerinde tanımladığına bağlı olarak, ulus devlet düzleminde bölgesel politikaların içeriği de değişmektedir. Ulus altı boyutuyla bölgesel politikalarla ilişkin tartışmaların, genel hatlarıyla üç eksen üzerinde geliştiği söylenebilir: Bölge ve bölgesel politikalar, ilk olarak siyasal-hukuki-yönetsel anlamları üzerinden, ikinci olarak ekonomik-yönetsel-siyasal anlamları üzerinden, son olarak sosyal-kültürel-siyasal anlamları üzerinden kavramsallaştırılarak tartışılmaktadır. Bu eksenler üzerinde, çeşitli göstergelerle farklı bölge sınıflandırmaları yapılmıştır.

Son olarak, bölge ve bölgeden türeyen kavramların her birinin görece olma özelliğini daima koruduğunu hatırlatmak yerinde olacaktır. Günümüzde de,

...çeşitli vasıflardaki bölgeselciliklerin küreselleşmeye nasıl uyum sağlayacağı, hakkında delillerin ve yorumların tabii ki bir sonuca varamadığı, merkezi bir dünya düzeni meselesidir. Bölgesel şartların ve iktisadi, siyasi ve kültürel hayatın bölgeselleşme derecelerinin çeşitliliği bu belirsizliği daha da artırır. Bölgeselcilik hakkındaki hemen hemen her genelleme temkinle yaklaşılmalıdır.¹⁶

¹⁵ J. G. M. Hilhorst, *Regional Planning*, Rotterdam University Press, Rotterdam, 1971, s.7.

¹⁶ R. Falk, *Yırtıcı Küreselleşme Bir Eleştiri*, Çev. A. Çaksu, Küre Yayınları, İstanbul, 2001, s.84.

B. Ulusal Kalkınma ve Refah Devleti Döneminin Bölge Politikaları

Hobsbawm Birinci Dünya Savaşı'nın patlamasından ikincisinin ertesine kadar olan dönemi kapitalizmin "Felaket Çağı", 1947-1973 yılları arasını ise kapitalizmin "Altın Çağı" olarak nitelendirmektedir. Savaş atmosferinin hüküm sürdüğü uzun yıllardan sonra, kapitalizmin yeniden yapılanmasının yarattığı sonuçlar bu nitelendirmeyi haklı çıkarmaktadır. Bu çaba, devletlerin hem plan yapmalarını hem de ekonomik modernleşmeyi gerçekleştirmelerini kolaylaştıran ve aynı zamanda talebi artıran bir karma ekonomi düzeni ile yürümüştür. Kapitalist ülkelerin savaş sonrası büyük ekonomik başarı öyküleri, nadir örnekler hariç, devletin desteklediği ve planladığı sanayileşme çabalarıdır. Bu dönemde dünya ekonomisinin üretim kapasitesi, daha karmaşık hale gelmiş bir uluslararası işbirliğini mümkün kılmış; böylece bazı azgelişmiş ülkeler de sanayileşme çabalarında az çok başarılı olmuştur. Bütün bu gelişmeler, asıl olarak "ekonomik liberalizm ile sosyal demokrasi arasında, ekonomik planlama fikrinin öncüsü olan Sovyetler Birliği'nden ödünç alınan bazı kalıcı unsurlarla gerçekleştirilen bir tür evlilik" zemininde gerçekleşmiştir.¹⁷

1930'larda ABD'de *New Deal* politikalarıyla başlayan, İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra Avrupa ve Japonya'yı da içine alan Keynesyen politikalar, öncelikle devletin sanayileşmeye kaynak aktararak öncülük etmesi anlamına gelmiştir. Bu dönemde refah devleti anlayışı yaygınlaşmış, sosyal güvenlik mekanizmaları geliştirilmiş ve buna bağlı olarak tasarrufların azaltılmasıyla tüketimin artırılması sağlanmıştır. Böylece geniş ve istikrarlı pazarlar oluşturulması ve Fordist üretim tarzının sağladığı üretim artışı ile birlikte, bunların uyumunu sağlayan ulusal ve uluslararası düzenleme mekanizmalarının varlığı, sistemin uzun süre sorunsuz bir şekilde sürdürülmesini sağlamıştır.¹⁸

İkinci Dünya Savaşı sonrası dünyada bağımsız ve egemen devlet sayısının da arttığı bir dönemdir. Yeni düzende eski sömürgeci ülkeler ile yeni bağımsız devletler ve diğer azgelişmiş ülkeler arasındaki ilişkiler eşit devletler arasındaki ilişkiler temelinde kurgulanmıştır. Bu durum, ülkeler arası ekonomik ve ticari ilişkilerde de "dış yardım", "doğrudan yabancı yatırım", "istikraz ve kredi", "karma ortaklıklar"

¹⁷ E. Hobsbawm, *Kısa 20. Yüzyıl 1914-1991, Aşırılikler Çağı*, Çev. Y. Alogan, Sarmal Yayınevi, İstanbul, 1996, s.311-318.

¹⁸ N. Yentürk, "Post-Fordist Gelişmeler ve Dünya İktisadi İşbölümünün Geleceği", *Toplum ve Bilim*, S. 56-61, Bahar, 1993, s.44-45.

gibi yeni araçların yaygınlaşmasının yolunu açmıştır. Ülkeler arasındaki ilişkilerin yönlendirilmesinde başta BM olmak üzere uluslararası kuruluşların önemli etkisi olmuştur.¹⁹

1. Bölge Planlamanın Altın Çağı

20. yüzyılda eski ulus devletlerin (Avrupa devletleri) sınırlarının çizilmesi ve yeni ulus devletlerin ortaya çıkması yönündeki mücadeleler, bölge kavramını da siyasi ve ekonomik boyutlarıyla gündemde tutmuştur. Ulusal bütünleşmenin sağlanması temelinde, ulus devlet içindeki çeşitli farklılıklar ekonomik göstergeler ile tanımlanmış; ekonomik eşitsizliklerin giderilerek bütünleşmenin sağlanması üzerinde çok durulan bir sorun olmuştur. Bunun yanı sıra 1950’li yıllardan başlayarak ulusal kalkınma paradigmasının ve kalkınma iktisadının yükselişi, bölgesel politikalar ve bölge planlama kavramlarının çok canlı bir biçimde gündeme oturmasını sağlamıştır. Merkezi planlamanın ana yöntem olarak benimsenmesi 1920’lerin sonunda Sovyetler Birliği’nde başlamıştır, kapitalist dünyada ise İkinci Dünya Savaşı’nı izleyen yeniden inşa yıllarında kalkınmanın planlama ile sağlanması eğilimi yaygınlaşmıştır. AB’nin babası sayılan Jean Monnet 1946’da Fransız planlamasını başlatırken, bağımsızlığa kavuşan eski sömürge ülkelerin hızla kalkınma isteği de planlamayı hemen gündeme getirir. 1950’lerin sonuna gelirken, planlamanın “ulusal devletin kuruluşu ve kökleşebilmesi için önemli bir manivela” olduğu düşüncesi genel kabul görmüştür.²⁰

Ulusal kalkınma paradigması, toplumsal sınıflar arasında bir uzlaşmaya dayanarak gerçekleşmiştir. Bu denklemin kurulmasını sağlayan temel unsur, devletin “hakem” rolüdür. “Devletin üstlendiği bu rol ile birlikte kalkınmacılık sadece mekânsal değil, aynı zamanda sınıflar arası bir adalet arayışının da sürekli olarak gündemde kaldığı bir boyuta sahip olmuştur.”²¹

Ulusal kalkınma döneminde bölgesel politikalar, ülke çapında kaynakların doğru kullanımının sağlanması temelinde, merkezi karar alma süreçleri içinde

¹⁹ B. A. Güler, *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi Yapısal Uyarlama Politikaları*, TODAİE, Ankara, 1996, s.14-15.

²⁰ B. Kuruç, “1961 Anayasası ve Planlı Ekonomi”, *27 Mayıs 1960 Devrimi, Kurucu Meclis ve 1961 Anayasası*, Ed. Suna Kili, Boyut Kitapları, İstanbul, 1998, s.73.

²¹ M. Pınarcığlu, O. Işık, *Yeni Kalkınmacılık: Bölgesel Kalkınmada Arayışlar*, GAP GİDEM Yayınları, Ankara, 2004, s.25.

belirlenmektedir. Bir başka deyişle, “kalkınma ve yeniden yapılanma, ulusal devletin yoğun ve yaygın müdahalelerine ve doğrudan gerçekleştireceği ekonomik faaliyetlerine bağlanmıştır.”²² Bu bağlamda, ülke kalkınmasının sürdürülebilmesi için gerekli olan hızlı sermaye birikimini sağlamak, sosyo-ekonomik kalkınmanın iç bütünlüğünü oluşturabilmek, ülke kaynaklarını optimum biçimde kullanabilmek, ulusal ve bölgesel ölçekte dengeli büyümeyi gerçekleştirebilmek ve geri kalmış bölgelerin gelişmelerini sağlamak gibi amaçlarla, bölgelere yönelik planlı bir müdahalenin gerekliliği öngörülmüştür.²³ Böyle bir müdahale ise, ancak, Keynesyen ulus devlet paradigması çerçevesinde, temsili demokrasi içinde meşruluk kazanan siyasi güç tarafından gerçekleştirilebilir. Sonuçta, bu dönemde, devletler, eşitsiz büyüme eğiliminin azaltılabilmesi ve büyümenin süreklileştirilmesi amacıyla, piyasa sürecine çeşitli müdahaleci politikalar uygulamıştır.²⁴

1950’li ve 60’lı yıllarda Keynesyen refah devleti paradigması içindeki “modernleştirici bölgeselleşme”, teknokratik ve depolitize bir hareket olarak biçimlenmiştir. Kalkınma ve modernleşme söylemi çerçevesinde, uzmanlığa büyük rol verilen bölge planlama teknikleri ve kurumları oluşturulmuştur.²⁵ Kalkınma iktisadı çerçevesinde benimsenen sektörler arasında denge ve gelir dağılımında denge kategorisine, bölgelerarası denge kavramı eklenmiş ve bu kavramlar ulusal kalkınma paradigmasının ayrılmaz bir parçası olmuştur. Sermayenin kısıtlı bir ulusal kaynak olduğu ve bu kaynağın en verimli yatırımların gerçekleşmesinde kullanılması gerekliliğinden hareketle, yatırımların yer seçimi önemli olunca, bölgesel politikalar da maliyeti olan unsurlar olarak ortaya çıkmıştır. Ancak, toplumsal gerekçelerle bölgesel eşitsizliklerin ortadan kaldırılması ilkesinin benimsenmesi nedeniyle, bu maliyeti azaltacak politikaların geliştirilmesi ve bölgesel düzeyde yatırımların verimliliklerinin artırılması önemsenmiştir.²⁶ Bütün bir dönem boyunca, bu çelişkinin yarattığı sorunlar varlığını korumuştur.

²² B. A. Güler, *a.g.k.*, s.16.

²³ H. Karaçay-Çakmak, L. Erden, “Yeni Bölgesel Kalkınma Yaklaşımları ve Kamu Destekleme Politikaları: Türkiye’den Bölgesel Panel Veri Setiyle Ampirik Bir Analiz”, *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C.6, S.3, 2004, s. 79-80

²⁴ İ. Tekeli, “Bir Demokrasi Projesi Olarak Yerel (Bölge) Planlama”, *Planlama, TMMOB Şehir Plancıları Odası Yayını*, 97/1, S.15, 1997, s. 11-12.

²⁵ M. Keating, “Is There a Regional Level of Government in Europe?”, *Regions in Europe*, Ed. P. Le Gales, C. Lequesne, Routledge, London, 1998, s.14.

²⁶ A. Eraydın, *a.g.k.*, s.127-130.

Kalkınma yaklaşımı içinde bölgeler, ülkelerin gelişmişliğini ölçmek için kullanılanlara benzer göstergeler kullanılarak, gelişmişlikleri açısından çeşitli sınıflandırmaların konusu olmuştur. Göstergeler arasında kişi başına gelir, bölgede yaratılan katma değer, vergiye ilişkin veriler ve bölge içi istihdamın iktisadi faaliyet kollarına göre dağılımı en yaygın kullanılanlar olarak sıralanabilir. Bu sınıflandırmalarda, mekânsal dengesizliğin genellikle merkez-çevre ilişkileri içinde açıklandığı görülmektedir. Buna göre, güçlü bir merkez niteliği taşıyan bölge ya da bölgeler, ülkenin geri kalan bölgelerini kaynak, insan gücü ve sermaye açısından kendisini destekler konuma düşürmektedir.²⁷ Böylece, üretimin dağılımındaki mekânsal dengesizlikler, temelde tarım-sanayi ikilemine dayanan bölgelerarası dengesizlikleri artırıcı etki yapmaktadır.²⁸

Keynesyen dönemin, ulusal kalkınma paradigması içindeki bölgesel kalkınma yaklaşımının temel bazı özellikleri bulunmaktadır. Bu politikalar çerçevesinde farklı mekânsal birimlerin/bölgelerin kalkınma süreçleri, çeşitli evrelere bağlı olarak açıklanmakta ve mekân bölgesel kalkınmada etkisiz bir faktör olarak değerlendirilmektedir.²⁹ Böylece, farklı ülke ya da bölgelerin kendilerine özgü koşulları, ekonomik, sosyal, mekânsal yapıları göz ardı edilerek, standart ve doğrusal kalkınma politikaları öngörülmektedir.³⁰ Mekânın her yerde geçerli kurallarla açıklanabileceği inancı, bölgesel kalkınma sorununun evrensel çözümünün olabileceği düşüncesini yaratmıştır. Buna bağlı olarak, mekânsal adaletin sağlanması amacını taşıyan bölgesel kalkınma, genel bir kalkınma ve modernleşme projesinin doğal bir parçası olarak ortaya çıkmıştır. Bir başka deyişle, ülkenin bir bütün olarak kalkınmasının, tüm bölgelerin ve tüm toplumsal katmanların kalkınma sürecinin içine dahil edilmesiyle mümkün olacağı düşünülmüştür. Pozitivist bilginin kalkınma problemini çözeceğine olan inanç doğrultusunda oluşturulan modeller, az gelişmiş

²⁷ J. Friedmann, *Regional Development Policy: A Case Study of Venezuela*, Second Printing, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 1970, s.99.

²⁸ A. Eraydın, A. Çizik, "Planlama Süreci İçinde Mekân Düzenlemesine Bir Yaklaşım", *Ülke Ölçeğinde Planlama ve Düzenleme Sorunları Kollokyumu*, 6-7 Kasım 1980, Mimar Sinan Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınları, İstanbul, 1984, s.50.

²⁹ A. Eraydın, *Yeni Sanayi Odakları: Yerel Kalkınmanın Yeniden Kavramlaştırılması*, ODTÜ Mimarlık Fakültesi, Ankara, 2002.

³⁰ L. Elvan, "Bölgesel Gelişme ve Bölgelerarası Gelişmişlik Farkları", *Yerel Ekonomilerin Sürdürülebilir Kalkınması ve Çanakkale Örneği*, Der. S. Sayan, Türkiye Ekonomi Kurumu Yayınları, Ankara, 2002, s.94.

bölgeler için çıkış yolu olarak görülmüştür.³¹ Bu tür bir yol önerilirken, aynı zamanda tüm değişkenlerin ve ilişkilerin tanımlanabildiği ve sistemi oluşturan öğelerin davranışlarının belirli kurallarla açıklanabildiği modern mekânsal akılcılık ilkelerine dayanılmaktadır.³² Böylece, asıl olarak merkezden yönetilen bölge planlama fikri benimsenmiş; ülke çapında kaynakların doğru kullanımının sağlanması amaçlanmıştır.³³ Dönemin bölgesel kalkınma politikalarının bir başka özelliği ise büyük ölçekli işletmelere dayanıyor olmasıdır. Keynesyen paradigma çerçevesinde, ekonominin sürükleyici faktörü olarak piyasa ve devletin birlikte ele alındığı karma ekonomi yaklaşımı hakimdir. Ulusal ve bölgesel ölçekteki kalkınma planlarında da büyük işletmelerin kurulması öngörülerek, kitle üretimi yapılmasına uygun çözümlere gidilmiştir.³⁴

Ulusal kalkınma döneminin bölgesel kalkınma programı örneklerinin tarihi 1930'lara kadar uzatılabilir. Bu anlamda ABD'de hayata geçirilen Tennessee Vadisi örneği hem ilk olması hem kalıcılığı nedeniyle çok önemlidir. Bölge kalkınma çalışmalarını yürütmek üzere kurulan *Tennessee Valley Authority* (TVA) ile anılan program, 1929 Bunalımının etkisindeki ABD'de, bir ırmak yatağının bütününe kapsayan dünyanın ilk kapsamlı mekânsal kalkınma programı olarak, 1993'de başlamıştır. TVA'yı kuran yasayla programın amacı geniş anlamda bölgenin kalkınmasının sağlanması, bölge insanının kötü yaşam koşullarının iyileştirilmesi ve yeni kaynak geliştirme tekniklerinin bulunmasıyla ülkenin başka bölgelerine örnek oluşturulması şeklinde konulmuştur. TVA, doğrudan Senato'nun önerisi ve Başkanın onayıyla atanan üç kişilik bir Müdürler Kurulu tarafından yönetilmektedir. Kalkınma programı ile Tennessee Vadisi büyük oranda elektrik üretimi yapılan, sanayi kuruluşlarının yerleştiği, tarım ve turizm alanında gelişmelerin olduğu bir bölge haline gelmiştir. Ancak, bölgenin ekonomik durumu genel olarak düzelse de, bölge içindeki bazı kesimler hiçbir zaman tam olarak gelişmemiş, bölge içi dengesizlik sorunu varlığını korumuştur. Bir federal kuruluş olan TVA, 1980'lerden itibaren

³¹ M. Pınarcığlu, O. Işık, *a.g.k.*, s.19-21.

³² A. Eraydın, *Yeni Sanayi...*, s.4.

³³ A. Eraydın, *Post-Fordizm ve Değişen Mekânsal Öncelikler*, ODTÜ Mimarlık Fakültesi, Ankara, 1992, s. 186.

³⁴ H. Karacay-Çakmak, L. Erden, *a.g.k.*, s.81.

neoliberal politikalarla birlikte, ABD'deki özelleştirme tartışmalarının en önemli başlıklarından biri haline gelmiştir.³⁵

1950 yılında Güney İtalya'nın kalkınması hedefiyle *La Cassa Per Il Mezzogiorno* (Güney İtalya Sandığı) adlı bir kuruluşun oluşturulması ile başlayan kalkınma modeli bir diğer önemli örnektir. Sandığın yönetimi Güney İtalya'dan sorumlu bakanın başkanlığında bölgeye hizmet götüren bakanlardan oluşan bir kurula verilmiştir. Üç döneme ayrılabilir olan Güney İtalya kalkınma programının ilk ayağında, altyapının tamamlanması ve sanayinin gelişmesi için çalışmalar yapılmış, 1957'de başlayan ikinci dönemde yine sanayinin geliştirilmesi üzerinde durulmuş, 1965'den sonraki dönemde ise kalkınma kutupları oluşturulması hedefiyle sanayinin geliştirilmesi çalışmalarına hız verilmiştir.³⁶

Fransa'da 1950-1980 yılları arasında uygulanan *Aménagement du Territorie* (Alan/Ülke Düzenlemesi) adıyla anılan bölgesiz dengesizliklerin aşılmasına dönük politikaların ilk yılları da, refah devleti dönemi bölgesel kalkınma modellerine denk düşmektedir. 1962 yılında dördüncü ulusal planla birlikte, planın bölgeselleştirilmesi amacıyla Fransa 21 bölgeye ayrılmış; bu bölgelerde başına bölge valisinin (ilk birkaç yıl koordinatör vali) getirildiği bir idari örgütlenme oluşturulmuştur. Bölge valisi hem hükümetin ekonomik kalkınma ve ülke düzenleme politikalarını uygulamakla hem de ulusal planın kendi bölgesine dair kısmını hazırlamakla görevlendirilmiştir. 1963 yılında merkezi düzeyde Ülke Düzenleme ve Bölgesel Aksiyon Delegasyonu-DATAR kurulmuş, faaliyetleri için de iki fon oluşturulmuştur. Bu yapının oluşturulmasıyla mekânsal politikalar kurumsal hale gelirken, önemli siyasi tartışmaların da konusu olmuştur. 1982 yılında çıkarılan ve yerinden yönetimi yasallaştırıp bölge sayısını da 22'ye çıkaran kanun, aynı zamanda yeni bölgeciliğin hazırlığı niteliğini taşıyor olmasıyla, refah devleti dönemi bölgesel politikalarının sonuna da işaret etmiştir.³⁷

Yukarıda sözü geçen örneklerin yanı sıra, İngiltere'de geçmişi 1930'lara uzanan, 1960'larda *Special Development Areas* (Özel Kalkınma Alanları) adı altında

³⁵ T. Ergun,, "Bölgelerarası Dengesizliklerin Giderilmesinde Bölgesel Örgütlenmenin Önemi: Tennessee Valley Authority", *Amme İdaresi Dergisi*, C. 26, S. 1, Mart 1993, s.71-82.

³⁶ Z. Dinler, *a.g.k.*, s.319-320.

³⁷ *a.k.*, s.320-321.

belli bölgelere teşvik sağlanmasına dönük politikalar gibi bölgesel kalkınma deneyimleri bugün hâlâ bölge kalkınma modeli olarak tartışılmaktadır.

2. Ulus-Devletin Alt Birimi Olarak Bölge

İkinci Dünya Savaşı sonrasında kapitalizmin risk öğelerini azaltacak şekilde yeniden örgütlenmesinde akılcılık ön plana çıkmış; mekânsal örgütlenmede akılcılık paradigması, büyüyen ve sanayileşen ulus-devletler ve giderek ölçeği genişleyen sanayi birimleri ve işletmelerin kurulmasına dayanan kalkınma paradigması içinde hızla gelişmiştir. Bu modernist-akılcı çerçevede ortaya çıkan mekân organizasyonu kuramları, 1970’lerin ortalarına kadar egemen olmuştur.³⁸

1960 öncesi dönemde coğrafyada temel bakış açısı mekânsal determinizm ve buna bağlı olarak incelenen konu alansal farklılaşma temalarıdır. Mekânsal determinizm, mekâna kendi özgü bir özerklik atfeder ve toplumsal ilişkileri mekânsal örgütlenmenin bir türevi olarak görür. Bu bakış açısında, mekânla sosyal nesneler arasındaki etkileşim dışsal bir ilişki olarak kabul edilir. Mekân fetişizmi ya da mutlak mekân anlayışı olarak da adlandırılan bu bakış açısında, mekân sosyal olguların gerçekleştiği bir sahnedir ve tartışmanın temelini birinin diğerine etkisi oluşturmaktadır.³⁹

Mekânsal determinizmin pratiğe yansımaları alansal farklılaşma çalışmalarıdır. Alansal farklılaşma, çeşitli ölçütlere göre tanımlanan bölgeler arasındaki farklılıkların araştırılmasını amaçlar. 1950’lerin sonu ve 1960’ların başında coğrafyada ‘pozitivist devrimin’ etkisi yaşanmaya başlamış; ‘nicel devrim’ olarak da anılan bu dönemde, genel geçerli mekânsal yasaların bulunması ve bunların matematiğin evrensel diliyle ifade edilmesi yönünde çabalar alansal farklılaşma çalışmalarının içeriğini oluşturmuştur.⁴⁰ Neoklasik iktisat kuramının varsayımları ve analiz tekniklerinin kullanılmasının yanı sıra, kalkınma ve büyüme kavramlarının

³⁸ A. Eraydın, “Mekân Organizasyonuna İlişkin Değişen Paradigmalar”, *Toplum ve Bilim*, S.64-65, Güz/Kış 1994, s.54-55; O. Işık, *a.g.k.*, s.16-17.

³⁹ T. Şengül, *Kentsel Çelişki ve Siyaset, Kapitalist Kentleşme Süreçleri Üzerine Yazılar*, Demokrasi Kitaplığı, İstanbul, 2001, s.145. Tümertekin ve Özgüç, çevreci determinizm olarak adlandırdıkları bu bakış açısının, coğrafya alanında 19. yüzyılda Darwin’in evrim teorisinin etkisi altında, insan faaliyetlerinin fiziki çevre tarafından belirlendiği savına dayanılarak geliştirildiğini, adeta bir yangın gibi yayıldığını ve pozitivist anlayışa öncülük ettiğini belirtmektedir. Bkz. E. Tümertekin, N. Özgüç, *a.g.k.*, s.19, 32.

⁴⁰ O. Işık, *a.g.k.*, s.17.

egemenliği, mekânla ilgili kuramlaştırma çabalarını, optimal ölçekli işletmelerin yer seçimi sorunu üzerine yoğunlaştırmıştır. Mekândaki değişiklikler, işletmelerin yer seçim ve örgütlenme biçimlerine dayalı olarak açıklanmaya çalışılmıştır. “İşbölümü, buna bağlı olarak uzmanlaşma, kademelenme, karar verme süreçlerinde merkezileşme ve yetki dağılımı kavramlarının öne çıktığı bu paradigmanın özünde üretim ve girişimlerin örgütlenmesi ve mekânın bu çerçevede şekillenmesi bulunmaktadır.”⁴¹

Mekânsal örgütlenmede akılcılık üzerine kurulan çerçevede, çerçeveye uymayan gelişmeler, belirli toplumlara özel örnekler olarak tanımlamakta, aykırı özelliklerin gelişme süreci içinde ortadan kalkacağı beklenmektedir. Böylece, azgelişmiş ülkelerdeki mekânsal yapılar, olması gereken gelişmelerin yapısal çarpıklıklar nedeniyle bir geçiş süreci içindeki değişik biçimleri olarak tanımlanır. Dolayısıyla azgelişmişlik o yere özgü bir şeydir ve belli çabalarla ortadan kaldırılacaktır.⁴² Bu haliyle alansal farklılaşma ve yer seçimi yaklaşımları modernleşme okulunun yaklaşımları ile birebir örtüşmüştür.

Alansal farklılaşma yaklaşımı içinde bölge, ulus devletin ülke altı bir mekânı olarak, kapalı bir sistem içinde tanımlanmaktadır. Bölge, ülke mekânının alansal farklılaşması sonucu oluşmuştur. Ancak, ulusal alanın mekânsal farklılaşmasını denetim altında tutma ihtiyacı ile geri kalmış bölgelerin geliştirilmesi temel sorunlardan biri haline gelmiştir. Ulusal kalkınmacı iktisat çerçevesinde, çeşitli müdahale türleri ve araçları aranmıştır.⁴³ Bu bağlamda, bölgesel politikalar alanındaki canlılıkla birlikte ortaya çıkan bilgi ihtiyacı, pek çok disiplini bölge ölçeğinde buluşturan bölge biliminin ortaya çıkışına neden olmuş ve *Bölge Bilimi Derneği* 1954 yılında ABD’de Walter Isard tarafından kurulmuştur.⁴⁴ Bölge bilimi, coğrafyanın önemli bir alanını oluşturan bölgesel çalışmalardan ayrı olarak, alansal farklılaşma geleneğinde, modern istatistik tekniklerinin bölgesel sorunlara uygulanması çabalarının doğurduğu bir çalışma alanıdır.⁴⁵ Bunun doğal sonucu

⁴¹ A. Eraydın, “*Mekân...*”, s.55-56.

⁴² *a. k.*, s.55-56.

⁴³ İ. Tekeli, “*Bir Demokrasi...*”, s. 11-12.

⁴⁴ A. Eraydın, “*Bölgesel...*”, s.129-130.

⁴⁵ E. Tümertekin, N. Özgüç, *a.g.k.*, s.29. Yazarlar adı ne olursa olsun, bölge biliminin bölgesel coğrafyanın ta kendisi olduğunu, coğrafya disiplinin en eski çalışma alanlarından biri olan bölge araştırmaları geleneğine yaslandığını belirtmektedir.

olarak, bölge planlamada hâlâ kullanılan yöntem ve tekniklerin çoğu 1950-1970 döneminde geliştirilmiştir.⁴⁶

Bölge kavramına ilişkin sınıflandırma çalışmaları da aynı yıllarda ortaya çıkmıştır. En yaygın kullanılan sınıflandırma, kalkınma iktisadı ve bölge planlama çerçevesi içinde, büyük ölçüde ekonomik göstergelere dayanan homojen, polarize ve plan bölge şeklindeki üçlü ayırmadır. Bu sınıflandırmanın temeli, 1949 yılında kalkınma kutbu kavramının ilk kez Fransız iktisatçı Francosi Peroux tarafından kullanılmasıyla atılmıştır. Büyüme merkezi olarak da adlandırılan kalkınma kutbu yaklaşımı az gelişmiş ülkelerde ekonomik kalkınmanın tüm sektörlerle eşit oranda kaynak aktarılması ile gerçekleştirilemeyeceği ve sanayileşme ile birlikte bölgesel ekonomik farklılaşmalar meydana geleceği saptamasına dayanmaktadır. Kapitalist düzende emek ve sermayenin en etkin şekilde kullanılması zorunluluğu ile birlikte, ülkenin çeşitli bölgelerindeki farklı sosyo-ekonomik koşullar, belli dönemlerde farklı ekonomik faaliyetlerin, özellikle sanayi kuruluşlarının belirli bölgelerde toplanmasına yol açar. Bu yaklaşım çerçevesinde Boudeville'in 1966 yılında geliştirdiği homojen, polarize ve plan bölge ayrımı genel kabul görmüştür.⁴⁷

Homojen (türdeş) bölge sürekli özellikler gösteren ve kendisini oluşturan her birimin özellikleri birbirine benzeyen mekân parçasıdır. Bir başka deyişle, özellikleri birbirine mümkün olduğu kadar yakın olan birimlerden meydana gelen devamlı bir mekân olarak da tanımlanabilir.⁴⁸ Homojen bölgelerin belirlenmesi, benzer özellikler gösteren yerel birimlerin gruplaştırılması şeklinde olmaktadır. Polarize (kutuplaşmış) bölge, bir mekânsal birimler kademelenmesi içinde, birbirine çeşitli işlevsel ilişkilerle bağlı kümeleri tanımlamaktadır.⁴⁹ Bir başka deyişle, polarize bölge, bir iç yapısı olan, bir merkez veya merkezlere bağlı çevreyi içine alan, çevreyi merkeze bağlayan bağların, sosyal ve ekonomik ilişkilerin kaybolması ya da başka bir merkez lehine zayıflatılması özelliği ile sınırlanmış bir birimdir.⁵⁰ Polarize bölgenin, homojen bölgenin statik niteliğine göre, daha dinamik bir süreç içinde belirlenen

⁴⁶ A. Eraydın, "Bölgesel...", s.127.

⁴⁷ N. O. Altay, A. Gacaner, N. Çatık, "Ege Bölgesinin Kalkınmasında Finansal Kurumsallaşma Araç Olabilir mi?", *Kentsel Ekonomik Araştırmalar Sempozyumu*, Cilt 1, Pamukkale Üniversitesi, DPT, Ankara, 2004, s.18-19.

⁴⁸ T. Polatkan, *Bölgesel Gelişme Politikası*, DPT, Ankara, 1968, s.20.

⁴⁹ R. Keleş, *Kentleşme...*, s.237.

⁵⁰ T. Polatkan, *a.g.k.*, s.22.

heterojen bir mekân olduğu gör÷lmektedir. Üçüncü tür bölge olan plan bölge ya da planlama bölgesi ise, daha çok kalkınma planlaması uygulaması bağlamında, tanımlanan bölgeler anlamındadır. Kalkınma planlaması içinde, yerel düzeydeki çözümlemeler için plan bölgeleri bir araç olarak kullanılmaktadır.⁵¹

II. KÜRESELLEŞME SÜRECİNDE BÖLGENİN YENİDEN DOĞUŞU

Kapitalizmin 1970’li yıllardaki krizini kalkınmanın, refah devletinin, ulus-devletin, Keynesyen politikaların, Fordizmin, hatta modernliğin, Aydınlanmanın ve ‘büyük teorilerin’ krizi ya da çöküşü olarak değerlendiren pek çok bakış açısı ve açıklama biçimi vardır. Gerçekten de, 1970’lerin krizi bütün bu açıklama çabalarını hak eden büyük bir dönüşümün miladı sayılabilir. Bölge kavramı ve politikaları etrafındaki gelişmeler de, bu büyük dönüşümü yansıtmaktadır. “Bölgelerin rönesansı”, “bölgelerin yükselişi”, “yeni bölgecilik” gibi pek çok kavramla açıklanan bölgesel gelişmeler, çalışmanın bu kısmının konusunu oluşturmaktadır. Bu amaçla, ulus altı bölgeselleşmedeki yeni eğilimlerin nedenleri ve özellikleri anlatılacak, ardından bu eğilimlerinin arkasındaki mekansal dönüşümü açıklamaya çalışan kuramsal arayışlardan söz edilecektir. Hem ulus üstü hem ulus altı bağlamda bölgeselleşmenin en ‘gelişkin’ örneklerini oluşturan Avrupa’daki süreçlerin anlatılması, yaşanan dönüşümün somut düzeyde kavranması açısından önemlidir. Bu kısımda ikinci olarak Avrupa’daki bölgeselleşme incelenecektir.

A. Küreselleşme ve Bölgeselleşme

Keynesyen iktisat temelinde gelişmiş ÷lkelerde refah devleti, azgelişmiş ÷lkelerde ithal ikameci kalkınma stratejisi biçimini alan politikalar, 1970’li yılların ortasından itibaren kapitalist sistemin bekasını tehdit etmeye ve Altın Çağın sonunu hazırlamaya başlamıştır. Bu krizin nedenleri, birçok yazar tarafından farklı açıklamalar getirilen, hala canlılığını koruyan bir tartışma konusudur. Ancak, genel olarak, uluslararası ilişkileri düzenleyen hiyerarşinin değişmeye başlaması, ABD hegemonyasının bozulup rekabet ortamına girilmesi, dolar fazlalığına bağlı olarak uluslararası para sistemindeki çöküş, refah devleti politikalarının sürdür÷lmesine

⁵¹ R. Keleş, *Kentleşme...*, s.237-238.

ayrılan yüksek kamu harcamalarının kâr oranlarındaki düşüşle birleşmesinin yarattığı tıkanma, Fordist üretimi ayakta tutan kitlesel pazarların küçük ve değişken talep eğilimleri karşısında çökmesi ve Fordist üretim modelinin kendi iç sorunları vb. gibi olgular krizin ana nedenleri arasında sayılır. Böylece, Altın Çağı yönlendiren iktisadi ve siyasi sistem, krizle birlikte işlevini yerine getirememeye başlamıştır.⁵²

Krizi aşma çabası içinde çözüm olarak Keynesyen yaklaşımın terk edilerek, devletin ekonomideki rolünün küçültülmesini savunan neoliberal iktisat politikaları gündeme gelmiştir. Hayek ve Friedman gibi iktisatçıların kuramsal yorumlarına dayanan neoliberal politikalar kısa sürede dünya çapında etkisini gösterecektir. Neoliberal politikalar dayalı kuralsızlaştırma (deregülasyon) politikaları bu formülün en önemli unsurlarından biridir. “Bu politikaların az gelişmiş ülkelerdeki uzantısı ise deregülasyon politikaları yanında ithal ikameci birikim rejiminin sonu ve ihracata dayalı büyüme modeli şeklinde tezahür etmiştir.”⁵³

Küreselleşme ile birlikte, uluslararası ve ulus ötesi örgütlenmelerin gelişmesi, devletleri, devletlerarası örgütleri ve ulus ötesi baskı gruplarını içine alan yeni karar alma biçimleri doğurmuştur. Örneğin, belli bir ekonomi politikası izleyen IMF, bir hükümete borç verme koşulu olarak kamu harcamalarını kısıması, refah uygulamalarına verdiği desteği çekmesi gibi konularda ısrar edebilmektedir. Böylece, ulusal politika ve politik kurumlarda odaklanan egemen devlet fikriyle uluslararası karar almanın doğası arasında çarpıcı bir gerilim ortaya çıkmıştır.⁵⁴ Bu bağlamda, ulus üstü bölgesel eğilimler ile ulus altı bölgeselleşme arasında karşılıklı etkiler yadsınamaz boyutlardadır. Dolayısıyla, krizin aşılması için çözüm arayışları içinde, yeni anlamlar yüklenen ulus altı bölgeselleşmenin yanı sıra ulus üstü bölgeselleşme eğilimlerinden kısaca bahsetmek yerinde olacaktır.

1. Küreselleşme ve Ulus Üstü Bölgeselleşme

Ulus üstü bağlamda bölge, ulus devletler arasında, daha çok ekonomik ilişkiler ağı ile belirlenen bir mekân olmaktadır. Ulus üstü bölgeselleşmenin kökleri İkinci Dünya Savaşı sonrası başlayan GATT sürecine kadar uzatılabilir. Daha sonra AB'nin kurulması yönündeki çabalar, Kuzey Amerika Serbest Ticaret Anlaşması

⁵² N. Yentürk, *a.g.k.*, s.45-47.

⁵³ A. Eraydın, “*Bölgesel...*”, s.16.

⁵⁴ D. Held, “Ulus-Devletin Çöküşü”, *Yeni Zamanlar, 1990’larda Politikanın Değişen Çehresi*, Der. S. Hall, M. Jacques, Çev. A. Yılmaz, Ayrıntı Yayınları, İstanbul, 1995, s.195.

(NAFTA) gibi oluşumlar bu tür bölgeselleşmenin ilk örnekleri arasındadır. Ancak 1970’li yıllardan itibaren bölgesel anlaşma, bölgesel birlik gibi ulus üstü bölgeselleşme formlarının hem sayısı hem de uluslararası ve ulusal politikalar üzerindeki etkisi artmıştır. Küreselleşme süreciyle birlikte sermayenin dolaşımı için sınırların etkisizleşmesi, uluslararası ticaret akışının hızlanması kısaca küresel bir serbest pazarın oluşması yönündeki gelişmeler çeşitli uluslararası bloklaşma çabalarına yol açmıştır. Genel olarak, ticaret blokları olarak görülen ulus üstü bölgeselleşme hareketleri, giderek bütün dünya ekonomisi için kurumsallaşmış yönetim mekanizmaları ile ulus devletlerin ekonomi politikaları arasında hayati önem taşıyan bir düzey oluşturmaya başlamıştır.⁵⁵

Ulus üstü bölgeselleşmenin kendiliğinden ilerleyen bir süreç değil, küreselleşen kapitalizmin başlıca öznesi olan sermayenin kâr olanaklarını artırma yönündeki faaliyetlerinin merkezinde yer aldığı bir süreç olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. 1980’lerden itibaren doğrudan yabancı yatırım oranı hemen hemen bütün ülkelerde artmıştır. Bu süreci elverişli hale getirmek için ulusal sınırların giderek silikleştiği ve ulus-devletlerin bu akışı kolaylaştıracak önlemler aldığı ya da almak zorunda kaldığı koşullar oluşmuştur.⁵⁶ Bu bağlamda, aslında, ekonomik faaliyetlerin uluslararasılaşmasının yeni bir şey olmadığı, ama son gelişmelerin işlevsel düzeydeki ekonomik bağlantıların ulusal sınırları önemsizleştirilmesi şeklinde ortaya çıktığı söylenebilir.

Ulus üstü bölgeselleşme eğilimlerini ele alırken, biçim olarak eskilerinden farklı da olsa, dünya mekânı üstünde bir paylaşım süreci yaşandığını göz ardı etmemek gerekmektedir.⁵⁷ Bu paylaşım süreci, kapitalizmin yeni bir yapılanma hareketine denk düşmekte ve yeni bir işbölümünü gerekli kılmaktadır:

Yeni işbölümü küresel bütünleşmeyi ve işbirliğini zorunlu kılmakta, Çevre Ülkeler’in bu sürece uyum sağlamasını ve bölgesel işbirlikleri içinde yer almasını hayati bir zorunlulukmuş gibi itirmektedir. Küreselleşme süreci kendi çelişkisini içinde taşır görünmekte ve özünde küreselleşmeyle zıt olarak bölgeselleşmeye ortam hazırlamaktadır. Özellikle merkez ülkeler arasında yoğunlaşan dış ticaret rekabeti,

⁵⁵ P. Hirst, G. Thompson, *Küreselleşme Sorguluyor*, Çev. Ç. Erdem, E. Yücel, Dost Kitabevi Yayınları, Ankara, 1998, s.183.

⁵⁶ P. Cook, C. Kirkpatrick, “Globalization, Regionalization and Third World Development”, *Regional Studies*, Vol.31, No.1, 1997, s.57.

⁵⁷ J. Poon, K. Pandit, “The Geogaphic Structure of Cross-national Trade Flows and Region States”, *Regional Studies*, C.30, S.3, 1996, s.275.

onları çevrelerinde ekonomik ve dolayısıyla politik bölgesel denetim alanları oluşturmaya yönelmektedir.⁵⁸

Uluslararası ekonomik bütünleşmedeki bu gelişmelerin daha verimli kaynak dağılımına yol açtığı ve ekonomik gelişmeyi hızlandırdığı savıyla, bu sürecin dışında kalınmaması gerektiği, adeta üzerine tartışılmayan bir ‘inanç’ halini almıştır.⁵⁹ Bir başka deyişle, gücün ulusal hükümetlerden aşağıya “bölge-devletlere”, yukarıya ulus üstü ekonomik bloklara doğru kaydığı bugünkü dünya ekonomisinde, bu değişimle uyum içinde davranan hükümetlerin refaha birinciler, ekonomik istikrara ise ikinciler aracılığıyla ulaşmayı denemesi beklenmektedir.⁶⁰

1980’li yılların başından itibaren AB’nin hem üye sayısını Avrupa çapında artırma yoluyla genişlemesi, hem ekonomik birlik olmaya doğru bütünleşmesinin yoğunluğunu artırmaya girişmesi, ulus üstü bölgeselleşmeye dünya çapında ivme veren etkenlerden biri olmuştur. Ulus üstü bölgeselleşme, bir anlamda,

...küreselleşmenin getirdiği etkilere dayanıklılık kazanmaktır: Küreselleşme bir yandan ulus-devletin elinden ekonomi politikalarını alırken ve etnik-dinsel kökenli alt kimlikleri güçlendirip yerel özerklik eğilimlerini güçlendirirken, ulus-devletleri krizlere/durgunluğa düşürüyor, güçsüzleştiriyor; bir yandan ihracat baskılarını artırırken bunları uluslararası pazarlardan yansıyan rizikolara açık hale getiriyor. Bölgeselleşme adeta küreselleşmeyle ulus-devlet arasında yeni bir basamak oluşturuyor, eski imparatorluklar yeni bir yapılanmayla tekrar ortaya çıkıyor. Ancak bu kez bölgesel anlaşmaların eşit haklara sahip üyeleri söz konusudur artık.⁶¹

Ulus üstü bölgesel birliklerin, yukarıda sözü geçen saptamalara uygun biçimde, bugüne kadarki temel işlevi, ya korumacı politikalarla ya da ihracatta rekabet gücü kazanarak, üyelerinin küresel düzeye dahil olmasını kolaylaştırmak olmuştur. Örneğin Avrupa bölgeciliği Avrupa’nın sermaye biriktirmesine, ABD ve Japonya ile teknolojik denliğini korumasına katkıda bulunmuş ve böylece küreselleşmiş bir piyasada onu bekleyen “kısmi marjinalleşmeden” kaçınmasını sağlamıştır. Öte yandan, ulus üstü bölgeselleşmenin içerdiği ulus-devletler üzerinde, neoliberal politikaların uygulanması ve refah standartlarının düşürülmesini sağlayan etkilerini de göz ardı etmemek gerekir. İsveç’in AB’ye katılmaya hazırlandığı sırada

⁵⁸ L. Özgen, “Küreselleşme, Bölgeselleşme ve Meksika”, *Birikim*, S.76, Ağustos 1995, s.71.

⁵⁹ P. Cook, C. Kirkpatrick, *a.g.k.*, s.55-56.

⁶⁰ K. Ohmae, *Görünmeyen Kıta, Yeni Ekonominin Dört Stratejik Buyruğu*, Çev. Z. Dicleli, Türk Henkel Dergisi Yayınları, İstanbul, 2000, s.185.

⁶¹ G. Kazgan, *Tanzimat’tan 21. Yüzyıla Türkiye Ekonomisi*, Altın Kitaplar Yayınevi, İstanbul, 1999, s.403-404.

vergileri düşürüp bazı hizmetlere son vererek, sosyal güvenlik sistemini törpülemesi, bu konudaki ilk akla gelen örneklerden biridir.⁶²

2. Ulus Altı Bölgeselleşme Eğilimleri: Yeni Bölgecilik

Ulus altı bölgeselleşme olgusunu açıklamaya çalışan farklı yaklaşımlara karşın, genel olarak bu süreci başlatan nedenlerin küreselleşme ve ulus üstü bölgeselleşme sürecini açıklayan gelişmelerle aynı olduğu söylenebilir. 1970’li yıllardan itibaren, kısaca ulusal kalkıncılığın ya da refah devletinin krizi olarak da adlandırılan kriz ağırlığını hissettirmeye başlar. Kapitalist gelişmiş ülkeler krizi aşma ve yeniden yapılanma çabalarını, üretim ilişkilerini köklü değişikliklere uğratan, üretim organizasyonunu, emek sürecinin teknolojik özelliklerini, emek ve sermayenin konumlarını ve üretimin dünya mekânı üstündeki organizasyonunu yeniden düzenlemeye girişir. Böylece, esnek üretim sistemi ile kapitalist dünya mekânı üstünde yeni nüfuz ve dolaşım kalıplarını kurulur.⁶³

Yukarıda bahsedilen değişim, devlet merkezli kalkınma yaklaşımlarının ve bölgesel politikaların yavaş yavaş ortadan kalkmasını sağlamıştır. 1950 ve 1960’ların kalkınma politikalarının bölgesel dengesizlikleri giderme konusundaki başarısızlıklarının, müdahaleci devlet anlayışının eleştirisiyle birleşmesi de bu değişim için zemin hazırlar. Böylece, gerileyen bölgelerle birlikte bir önceki dönemin kalkınma kutbu yaklaşımlarının geçersizliği, kalkınma politikalarının gelişmiş ve azgelişmiş ülkeler ile bu ülkelerin bölgeleri arasındaki farklılıkları azaltmadığı gibi eleştiriler yaygınlaşmıştır. Ayrıca, yaşanan ekonomik bunalım, başta azgelişmiş ülkeler olmak üzere birçok ülkenin bölgesel planlama politikalarının sürdürülmesi için gerekli finansman olanaklarını azaltmıştır.⁶⁴ Aynı dönemde, küçük ve orta ölçekli firmalar temelinde bazı azgelişmiş bölgelerin uluslararası ticaret ağlarına girmeye başlamasıyla ortaya çıkan ‘başarı öyküleri’, bu eleştirel zemini daha da güçlendirmiştir.

Böylece, 1970’li yılların sonlarından itibaren, gerek neoliberal politikaların uyum programlarına, gerekse uluslararasılaşan üretimin yeniden örgütlenmesine

⁶² R. Falk, *Dünya Düzeni Nereye? Amerikan Emperyal Jeopolitikası*, Çev. N. N. Domanıç, N. Arhan, Metis Yayınları, İstanbul, 2005, s.97.

⁶³ L. Özgen, *a.g.k.*, s.71.

⁶⁴ T. O. Hueglin, “Beter Small and Beautiful than Big and Ugly?” *International Political Science Review*, C.10, S.3, 1989, s.215.

uyumlu yeni bir bölgesel kalkınma yaklaşımının temelleri atılmaya başlamıştır. Öte yandan, hızlı bir biçimde, belirli bölgeler ekonomik faaliyetlerin yoğunlaştığı mekânlar olurken, esnek sermaye birikim tarzının gereklerini yerine getiremeyen ve ekonomik anlamda ilişkiye girmenin anlamsız olduğu azgelişmiş bölgeler ekonomik döngünün dışına itilmiş ve bölgeler arasındaki farklılıklar daha da açılmaya başlamıştır.⁶⁵ Bir başka deyişle, esnek üretime dayanan birikim modeli, hem sektörler hem de coğrafi bölgeler arasında eşitsiz gelişme kalıplarında hızlı değişikliklere yol açmıştır. Örneğin hizmet sektöründe istihdamın yükselmesini sağlarken, “Üçüncü İtalya”, Belçika’nın Flaman bölgesi, çeşitli “silikon vadileri” gibi bazı bölgelerde yeni sınai kümelenmeleri ve bazı yeni sanayileşen ülkelerde sanayi faaliyetlerinde artış yaratmıştır.⁶⁶

Almanya’da Baden-Württemberg, İtalya’da Emilia Romagna, Avusturya’da Salzburg, ABD’de Silicon Vadisi başta olmak üzere Orange ve Route ile Fransa’da “Bilimsel Kent” sözü geçen yeni bölgeler arasında sayılan başlıca örneklerdir. Yeni teknolojilere uyum ve bütünleşme ağlarının yoğun olduğu bu sanayi bölgeleri küresel rekabetin stratejik alanları haline gelmiştir.⁶⁷ Bu bölgelerde oluşan yapı ve ilişkilerin dünyanın başka bölgelerinde de başarılı sonuçlara yol açacağı düşüncesi, büyük kabul görmüştür. Sözü geçen bölgelerde yoğunlaşan küçük ve orta ölçekli işletmeler bir ilişki ağı oluşturmaktadır. Bu ağ içinde, işletmeler birbirlerine taşeronluk yaparak üretim bilgisini paylaşmakta, bir firmanın kendi başına sağlayamayacağı kredi temini, araştırma, eğitim gibi sorunlar ortaklaşa çözülmektedir. Firmalar arasındaki işbirliği, rekabet ve sermaye-emek ilişkileri yerel düzeydeki yönetimin denetimindedir. Başarılı olan bölgelerde rekabetin ve üretim sürecindeki yeniliklerin sürdürülmesini sağlayan kurumlar oluşmuştur.⁶⁸ Esnek üretim olarak adlandırılan bu yapı, tanımına gayet uygun bir biçimde dünyanın farklı bölgelerine de uzanmaya başlamıştır.

⁶⁵ B. A. Eşiyok, *İller ve Bölgeler Düzeyinde İmalat Sanayi ve Sektörel Yapı (1927-1996)*, Türkiye Kalkınma Bankası, Ankara, 2003, s.16.

⁶⁶ D. Harvey, *a.g.k.*, s.170.

⁶⁷ B. Müftüoğlu, “Yerel Yönetimin Yeniden Yapılandırılması ve KOBİ Temelli Bölgesel/Yerel Dinamikler”, *Kapitalizm ve Türkiye II, Emek, Siyasal Yaşam ve Bölgesel Kalkınma*, Haz. F. Ercan-Y. Akkaya, TSBD-Dipnot Yayınları, Ankara, 2005, s.363.

⁶⁸ M. Piore, C. Sabel, *The Second Industrial Divide: Possibilities for Prosperity*, Basic Boks, New York, 1984.

Esnek üretimin, emek süreci ve işgücü piyasalarındaki formunun yanı sıra, devlet politikaları ve coğrafi hareketlilik ile ilgili iki formu, ulus altı bölgeselleşme üzerinde önemli etkiler yaratmıştır. Devletin özelleştirme ve kuralsızlaştırma politikaları uygulaması, değişime engel olabilecek sendikalar gibi kurumlara desteğini azaltması, böylece sermayenin rekabetçi gücünün artmasına ve korunmasına katkıda bulunması, devlet politikalarında esneklik anlamına gelmektedir. Coğrafi hareketlilik biçimini alan esneklik ise haberleşme, evde çalışma olanaklarının artması gibi değişikliklerden parça üretiminin ve montaj süreçlerinin dünyanın dört bir tarafına dağılmasına kadar geniş bir biçime denk düşmektedir. Sermaye hareketliliği önündeki kurumsal engellerin aşılmasının da eşlik ettiği coğrafi hareketlilik, yukarıda sözü edilen yeni gelişmiş ya da gerileyen bölgelerin ortaya çıkmasının yolunu açmıştır.⁶⁹ Öte yandan, başta azgelişmiş ülkelerde bulunanlarda olmak üzere, yeni bölgelerde sendikaların işlevlerinin etkisizleştirilmesi, yönetim süreçleri içinde, sadece, çoğunlukla bölgedeki işletme birlikleri ve gruplarının temsil edildiği sivil toplum örgütlerinin muhatap alınması ve bunların üretim ve emek standartlarının denetimiyle meşgul olması sınıf mücadelesini görünmez kılmıştır. Ayrıca, dünya çapında işsizlik oranının sürekli artması, buna paralel biçimde emek maliyetinin aşağıya çekilmesine yönelik esneklik ve kuralsızlaştırma politikaları hem bu görünmezliği güçlendirmekte hem de kutuplaşan ve katmanlaşan emek piyasasını yaratmaktadır.⁷⁰

Yeniden yapılanma sürecinde üretimin doğal kaynaklar, ulaşım ve iletişim maliyetlerine bağımlılığı kısaca yere olan bağımlılığı azalsa da, bu değişimin aynı zamanda yerelliğe özgü ve bir yerellikten diğerine farklılaşan özelliklerinin öne çıkarılması, dönüşümün mekânsal zemininin önemini göstermektedir. Bu bağlamda, mekânların politik, kültürel ve sosyal yapılarının, üretim sistemini etkilediği yaygın biçimde kabul edilen bir görüş haline gelmiştir. Özetle, bazı mekânsal üretim faktörlerinin önemi azalırken birçok yeni mekânsal üretim faktörünün öneminin

⁶⁹ D. Harvey, “Esneklik: Tehdit mi Yoksa Fırsat mı?”, Çev. A. Kurdoğlu, *Toplum ve Bilim*, S. 56-61, Bahar 1993, s.86-89.

⁷⁰ B. Müftüoğlu, *a.g.k.*, s.370,378. Müftüoğlu, yeni sanayi bölgelerinde emek sürecinin koşullarını yansıtan bir raporu aktarıyor. Uluslararası Hür Sendikalar Federasyonu (ICFTU) tarafından, DTÖ Genel Konseyi değerlendirmesi için, AB’nin sendikal politikaları üzerinde hazırlanan 2004 tarihli raporda, AB ülkelerinde KOBİ niteliğindeki firmalarda enformel istihdam, daha düşük ücrette kadın ve çocuk çalıştırmada artış olduğu belirtilirken, yasa dışı göçmen, kadın ve çocukların zorla çalıştırıldıklarının altı çizilmektedir.

artması, bölgesel ekonomilerin yükselmesine yol açmıştır. Bölgenin ekonomik olarak yeniden doğuşuyla birlikte, politik doğuşu da söz konusudur.⁷¹ Post-Fordist dönüşümle birlikte pek çok gelişmiş ülkede kentlerin ve bölgelerin “rönesansı” yaşanmaktadır.⁷²

Bölge, ekonomik ve siyasal yapıların yeniden yapılanmasında giderek ana birim olarak anılmaya başlamıştır. Bu bağlamda, artık içinde olduğu ülkeye değil, küresel sisteme eklemlene düzeyine atıfla tanımlanmaktadır. Dolayısıyla,

...bölgeler ulus devletle olan ilişkilerini düzenlerken edilgen bir konumdan çıkmakta ve kendi olanaklarını kullanarak kendi seçmelerine bağımlı olarak gelişme stratejilerini çizebilen, bu amaçla devlet sınırları ötesi ile ilişki ve dayanışma kurabilen ve zaman zaman da mevcut ulus devlet kısıtlamalarını bu amaçla göz ardı eden birimler olarak ortaya çıkmaktadır.⁷³

Yeni bölgeciliğin ortaya çıkışını sağlayan üretim ilişkileri zemini, siyasal ve yönetsel düzlemdeki bazı temellere dayanarak daha güçlü hale gelmiştir. Bunlardan bazılarının İkinci Dünya Savaşı sonrası yıllara kadar uzandığı söylenebilir. Avrupa’da Almanya, İtalya ve İspanya gibi ülkelerde faşizm sonrası süreçte, aşırı merkeziyetçi faşist devlet örgütlenmesi yerine, daha ademi merkeziyetçi devlet örgütlenmesi ve siyasi yapılanma oluşturma çabaları bunlardan biridir. Söz konusu ülkelerde kendine özgü birtakım koşullara da denk düşerek bölge yönetimleri ortaya çıkmıştır.⁷⁴ Bu gelişmeler bağlamında, genel olarak liberal teoride demokrasi ile yerleşme arasında olumlu bir bağlantı kurulmasına dayanarak, pek çok ülkede demokratikleşme çabaları içinde yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ve yurttaş katılımının artırılması için daha küçük birimlerin oluşturulması şeklindeki çabalar

⁷¹ M.Keating, *The New Regionalism in Western Europe: Territorial Restructing and Poltical Change*, Edward Elgar Publishing Limited, UK, 1998.

⁷² G. McLeod, “New Regionalism Reconsidered: Globalization and the Remaking of Political Economic Space”, *International Journal of Urban and Regional Research*, C.25, S.4, December 2001, s.804.

⁷³ A. Eraydın, “Değişen Dünyada Bölge Planlamanın Yeniden Tanımlanması: Bir Ekonomik Bütünleşme ve Demokratikleşme Projesi”, *Planlama, TMMOB Şehir Plancıları Odası Yayını*, 97/1, S.15, 1997, s.8-9. Ohmae, bölge-devlet adını verdiği bu yeni bölgelerin megakentlerden farkını bu noktada açıklar: Bölgelerin çoğu, örneğin Singapur gibi şehir-devlet niteliği taşısa da, sorunlarının çözümü ya da bu çözümleri işler kılacak kaynaklar için küresel ekonomiye baktıkları, ulus devletin hükümlerini gönüllü olarak terk ettikleri için megakentlerden farklıdır. Bu bağlamda küresel ekonominin giriş kapılarıdır. Bkz. K. Ohmae, *Ulus-Devletin Sonu Bölgesel Ekonomilerin Yükselişi*, Türk Henkel Dergisi Yayınları, İstanbul, 1995, s.107,116.

⁷⁴ E. C. Page, *Localism and Centralism in Europe: The Political and Legal Bases of Local Self-Government*, Oxford University Press, Oxford, 1991, s.39.

bölgeselleşme sürecini etkilemiştir.⁷⁵ Yine çoğunlukla Avrupa’da olmak üzere, yerelleşme sürecine bağlı olarak, fakat ondan önce refah devleti uygulamalarıyla yerel yönetimlerin harcamalarının ve yetkilerinin kamu harcamaları ve yetkileri içindeki payının artması, buna bağlı olarak merkezi devletin yerel yönetimleri daha rahat denetlemesini sağlayacak bir ara/orta yönetsel birim oluşturma ihtiyacının doğması, bölge yönetimlerinin kurulmasına ön ayak olmuştur.⁷⁶ Kentleşmenin niteliğinin ve hızının, eski kent/yerel yönetim yapılarını zorlayarak değiştirmesi ve coğrafi olarak daha geniş alanlara ihtiyaç duyulması da ulus altı bölgeselleşme sürecini hızlandıran bir başka nedendir.⁷⁷ Öte yandan, bölgeselleşmeyle birlikte gücünün artacağı beklentisinde olan, ulusal ve bölgesel düzeyde siyaset, bürokrasi, teknokrasi, özel sektör kesimlerinin ve bazı küresel unsurların birtakım çabaları da sürece katkıda bulunmaktadır.⁷⁸

Etnik milliyetçiliğin yükselişi ise, ulus-devletlerin ortaya çıkışından itibaren çeşitli ülkelerde zaman zaman yükselen bir siyasi talep olmakla birlikte, son yıllarda uluslararası alanda dikkate alınan, müdahale edilen ve bazı örneklerde desteklenen bir süreç olmuş ve ulus-devlet yapılarının ve temsili demokrasinin yetersizliği yönündeki eleştirileri güçlendirerek bölgeselleşme eğilimini güçlendirmiştir.⁷⁹ Bu bağlamda farklı tarihsel ve kültürel deneyimlere dayanan bölgesel özerklik taleplerinin de bölgeselleşmenin temel görünümünden bir olduğunu unutmamak gerekir.⁸⁰

Yeni bölgesel kalkınma anlayışı, devlet merkezli planlanmış bir kalkınma modeli yerine, bölgesel/yerel girişimlere dayalı kendiliğinden bir kalkınma modeli getirmektedir. Günümüzde bu yaklaşım genel olarak yeni bölgencilik olarak

⁷⁵ a.k., s.39.

⁷⁶ J. J. Hesse, V. Wright, “Federalizing Europe: The Path to Adjustment”, *Federalizing Europe? The Costs, Benefits and Preconditions of Federal Political Systems*, Ed. J. J. Hesse, V. Wright, Oxford University Press, Oxford, 1996, s.394.

⁷⁷ L. J. Sharpe, “The European Meso: Ann Appraisal”, *Rise of Meso Government in Europe*, Ed. L. J. Sharpe, Sage Publication, London, 1993, s.8.

⁷⁸ a.k., s. 19-22. Bölgesel düzeydeki bu tür unsurların bölgeselleşme talebi, genellikle merkezi hükümetin denetiminden ve bağlayıcı niteliğinden kurtulmak söylemiyle açıklanır. Örneğin Ohmae, ülkesi Japonya’nın 11 bağımsız bölgeye ayrılmasını önerirken, böylece Tokyo’daki bürokrat ve politikacıların saptırıcı ve aşırı kontrolcü etkisinden kurtulup küresel ekonomiye özgürce bağlanacaklarını savunmaktadır. Bkz. K. Ohmae, *Ulus-Devletin...*, s.156-157.

⁷⁹ Y. Mény, V. Wright, “General Introduction”, *Centre-Periphery Relations in Western Europe*, Ed. Y. Mény, V. Wright, Allen and Unwin, Herts, 1985, s.6.

⁸⁰ M. Keating, “Introduction”, *Regions in the European Country*, Ed. M. Keating, B. Jones, Clarendon Press, Oxford, 1985, s.3-4.

adlandırılmaktadır. Yeni bölgecilikle birlikte, kentlerle birlikte bölgeler “kendilerini bir dünya piyasasında satışa sunarak”, çok uluslu şirket ve kurumlarla doğrudan ilişkiye geçmektedir. Bu bağlamda, bölgenin ekonomisinin ulus-devletin gelişme çizgisine karşı bir gelişme göstermesi ihtimali vardır.⁸¹ Ancak, yeni yaklaşım içinde “...ulusal sanayi yaratma hedefi, yerini ulus ötesi sermayenin hizmetinde bulunabilecek taşeron-atölyecilik sistemi kurmaya bırakmıştır. Küçük ve orta boy işletmeler-KOBİ politikası bu hedefin doğrudan aracı olarak iş görmektedir.”⁸² Dolayısıyla, yeni yaklaşımda devlete verilen rol, küreselleşmenin getirdiği fırsat ve risklerin kontrolünü ve piyasa sisteminin işlemlerini sağlayacak düzenleyici bir kurum olması ile sınırlandırılmıştır. Keynesyen refah devleti anlayışından sıyrılarak, bölgesel ekonomiyi küresel ekonominin ihtiyaçlarına göre uyarlamakla yükümlü, düzenleyici ve belirli bir noktaya kadar destekleyici bir devlet talep edilmektedir. Bu bağlamda, devlet önceki döneme göre daha sorunlu bir konumdadır:

Bir yandan ulusal çıkar adına büyük sermayenin faaliyetlerini düzenlemesi talep edilmekte, öte yandan ise, yine ulusal çıkar adına ulus ötesi ve küresel finans kapitali cezbetmek ve daha çekici ve kârlı iklimlere doğru sermaye kaçışını engellemek için ‘iş hayatı açısından çekici bir ortam’ yaratmaya zorlanmaktadır.⁸³

Özetle, yeni bölgecilik yaklaşımında devlet, ekonomik amaçlı idari birimler kurarak, bu birimlerde yapısal fonların da yardımıyla, teknoloji ve buluşçuluk kapasitelerinin gelişimini desteklemekle görevlendirilmiştir.⁸⁴ Bir başka deyişle, devlet kendi sınırları içinde yer alan ya da sınırları kesen bir konumda bulunan zenginlik yaratıcısı bölgelere anlamlı bir “operasyonel özerklik” sağlamak ve küresel çözümler arama çabalarında katalizör rolü oynamakla yükümlüdür.⁸⁵ Böylelikle, küresel ekonomiye “giriş kapıları” olan bölgeler merkezi hükümetin “düşmanı” değil, “en iyi dostları” olacaktır.⁸⁶

⁸¹ G. Mulgan, “Kentın Değişen Yüzü”, *Yeni Zamanlar, 1990’larda Politikanın Değişen Çehresi*, Der. S. Hall, M. Jacques, Çev. A. Yılmaz, Ayrıntı Yayınları, İstanbul, 1995, s.207.

⁸² B. A. Güler, *a.g.k.*, s.3.

⁸³ D. Harvey, *Postmodernliğin...*, s.195.

⁸⁴ Y. Evren, T. Çekiç, “Yeni Bölgecilik: Türkiye’nin Bölgesel Gelişme Stratejilerinde Bir Dönüm Noktası mı?”, *Toplum ve Bilim*, S.98, Güz 2003, s.189.

⁸⁵ Zaten, üretim sürecinin düzenlenmesine yönelik uluslararası kurumların belirlediği standartlar ve bu kurallara uyumun ulus-devletler tarafından gerçekleştirilmesine yönelik programlar, DTÖ tarafından koordine edilmekte; işbirliğine dayalı olarak kamu ve özel sektörün yer aldığı bölgesel ve yerel yönetim kurumları (ajanslar) tarafından uygulanmaktadır. Bu konuda bkz. B. Müftüoğlu, *a.g.k.*, s.369.

⁸⁶ K. Ohmae, *Ulus-Devletin...*, s.129,180.

Görüldüğü gibi, küresel kapitalizm döneminde devlete yüklenen rol, ulus devlet paradigması içindeki sınır kavramının değişmesiyle de ilgilidir. Ticaret ve üretim akımları üzerinde ulus-devletlerin kontrolü zayıflarken, bu konulara ilişkin düzenlemeler uluslararası politikalar düzeyinde belirlenmektedir. “Bunun sonuçlarından biri, ulus devletlerin önceki dönemlerde sıkı sıkıya kontrol ettikleri sınırların eskisi ile kıyas kabul etmeyecek ölçüde geçirgen hale gelmesidir.”⁸⁷ Uluslararası politikaları belirleyen kurumlar ise küresel kapitalizmin aktörleri olan Dünya Bankası, IMF, DTÖ, OECD ve AB gibi uluslar üstü kuruluşlardır. Adeta bir rol paylaşımı içinde görünen bu kurumlardan IMF, azgelişmiş ülkelerin küresel piyasaya entegrasyonu için mali disiplini sağlamaya yönelik sıkı para politikası ve neoliberal politikaların hayata geçirilmesini sağlamaktadır. Dünya Bankası, küresel ölçekte üretken sermaye akışının gerçekleştirilmesine yönelik olarak, bölgesel/yerel düzeyde ekonominin harekete geçirilmesi ve altyapı yatırımlarını kredi vb. yollarla teşvik etmektedir.⁸⁸ OECD ise yönetim modellerinin ve kamu-özel işbirliğinin geliştirilmesi temeline dayanan “düzenleyici reformların” yerel/bölgesel ölçekte de gelişmesini desteklemektedir. Öte yandan BM’nin 1990’ların başından itibaren yerelleşme, yönetim ve sürdürülebilir kalkınma kavramlarını ‘bayrak yapan’ politikaları teşvik eden programlarının, özellikle azgelişmiş ülkelerde kamu hizmetlerinin özelleştirilmesinin önünü açan etkinliği gözden kaçırılmamalıdır.⁸⁹ Uluslararası kuruluşların yeni açılımlarında en çok dikkat çeken nokta, makro politikalar yerine giderek artan oranda mikro politikaların önem kazanmasıdır.⁹⁰

Küreselleşmenin oluşturduğu mekânsal yapı üzerinden geliştirilen ülkesel kalkınma stratejilerin her bölgeyi kapsamaması, özellikle azgelişmiş ülkelerdeki bölgeler için can alıcı bir sorun halini almıştır. Söz konusu bölgeler, yeni dönemde oluşan süreçlere dahil olamamakta ve dışlanan yerler haline gelmektedir. “Bölgesel kilitlenme” olarak adlandırılan bu süreç, kalkınmacı dönemde de var olsa bile, yeni dönemde küresel ve istikrarsız iktisadi yapı içinde daha da derinleşmekte ve sürekli bir hal almaktadır. Bunun temel nedeni, küreselleşme ile birlikte ortaya çıkan

⁸⁷ M. Pınarcıoğlu, O. Işık, *a.g.k.*, s.28-29.

⁸⁸ B. Müftüoğlu, *a.g.k.*, s.371.

⁸⁹ S. Bayramoğlu, *Yönetişim Zihniyeti Türkiye’de Üst Kurullar ve Siyasal İktidarın Dönüşümü*, İletişim Yayınları, İstanbul, 2005, s.71-76.

⁹⁰ F. Doğruel, “Türkiye’de Bölgesel Politikalar”, *Değişen Mekân*, Der. A. Eraydın, Dost Kitabevi Yayınları, Ankara, 2006, s.170.

mekânsal yapının alansal değil, mekânsal noktaların birbirine bağlandığı bir akım şebekesi şeklinde olmasıdır. Küreselleşme sıklıkla iddia edildiği gibi yeryüzünün tümünü birbirine yaklaştıran bir sistem değil, aksine süreç içerisinde yer alabilen kentlerin ve bölgelerin birbirine bağlandığı bir şebeke halindedir. Dolayısıyla, artık ne bölgeler ülkenin, ne de bölgesel kalkınma ülkesel kalkınmanın tam bir parçasıdır. Yinelerseniz, “akım şeklinde oluşan bu yapıda ülkesel kalkınmanın temel stratejisi, varolan ağ ilişkisi içinde yer alan kentlerin ve bölgelerin varlığını sürdürmek ve bu hiyerarşide daha iyi bir yer bulabilmek için çabalamak olmuştur.”⁹¹ Küresel piyasa koşullarında yerelin rekabet gücünü artırmaya dayalı bir kalkınma anlayışı içinde, ülke içindeki olumsuzlukları önleyecek koordinasyonun sağlanması da en önemli sorunlardan biri haline gelmektedir.

Yeni bölgecilik yaklaşımı içinde, küresel ilişki ağlarına girmeyi başaramayan ve ulusal büyümeye katkıları sınırlı kalmış bölgeler ve kentler için çeşitli kalkınma reçeteleri geliştirilmesi giderek artan bir eğilim olmuştur. Bu bağlamda, ülke içinde veya AB gibi bölgesel birliklerde bölgelerarası dengesiz gelişme durumunun ortadan kaldırılması yolundaki çabaların ve buna bağlı olarak geliştirilen bölge kalkınma yaklaşımlarının da, yeni bölgecilik sürecine hız kazandırdığını söylemek yanlış olmayacaktır.⁹² Hazırlanan kalkınma reçetelerinde, devlete değil, girişimciye, özellikle de küçük ve orta ölçekli firmalara ve sivil toplum kuruluşlarına özel bir önem veren yönetişimci ve rekabetçi modeller geliştirilmektedir. Bu modellerde devlete herhangi bir rol biçilmemekte; hem daha iyi hizmet sunmak hem de yerelin küresel süreçte rekabet gücünü artırmak için adem-i merkeziyetçiliğin gerekli olduğu üzerine bir uzlaşmaya varılmış görünmektedir. Ancak, bu yeni müdahale tarzının özellikle “kilitlenmiş” bölgelerde başarılı olamadığı gözlenmektedir. Bunun nedenleri arasında, üretilen modellerin, her ne kadar bölgenin kendi özgün koşullarına ve özelliklerine vurgu yapılsa da, aslında kalkınmacı dönemin eleştirilen ‘tek tip’ bölge planlama modelleri kadar birbirlerinin tekrarı olmaları sayılabilir. Bu durum, aynı zamanda belli bir “mekânda tarihsel ve kültürel süreçlerde oluşmuş

⁹¹ M. Pınarcıoğlu, O. Işık, *a.g.k.*, s.31-32.

⁹² L. J. Sharpe, *a.g.k.*, s.12.

tecrübelerden elde edilen bilgilerin diğer bölgelere transferi(nin)” hiç kolay olmadığını da göstermektedir.⁹³

Yeni bölgeci kalkınma modellerinin önemli bir özelliği de, çoğunlukla uluslararası ve ulusal müşavirlik şirketlerinin ‘iş alanı’ haline gelerek özelleştirilmiş olmasıdır. Hem AB’de hem de genel olarak dünyada uluslararası müşavirlik sisteminin kalkınma pratiğindeki ağırlığı artmıştır. Bu tür bir bölge kalkınma çabası içinde, şirketlerin ‘işin doğası gereği’ kâr etme kaygısıyla mümkün olduğunca hızlı işi bitirmeye çalışmaları, süreç içinde geliştirilen tekniklerle genelde faydalanıcılar ve uygulayıcıların birbirinden ayrılması, “kalkınma için gereken sabır, bölgeyle, bölgede yaşayanlarla kurulması gerekli empati ve bağlılıklar(ın)” oluşturulamaması, yerelin müşavirlik şirketleri karşısında “pasif izleyici” konumunda kalması gibi sonuçlar ortaya çıkarmaktadır.⁹⁴

Günümüzün bölgeselleşmesini tartışırken, her ne kadar küresel koşullar karşısında birbiriyle rekabet eden bölgelerden söz edilse de, temeldeki bir farklılığı unutmamak gerekmektedir. Bölgesel sorunlar, gelişmiş ve azgelişmiş ülkeler açısından aynı ağırlıkta değildir. Nüfus kontrolünü sağlamış gelişmiş ülkelerde krizden etkilenen eski endüstriyel bölgelerin yeniden nasıl canlandırılacağı sorun olurken, hâlâ kalabalık nüfuslara sahip azgelişmiş ülkelerde ekonomik kalkınma hedefleri ile azgelişmiş bölgelerin sorunlarının çözümünün nasıl uyuşturulacağı temel ‘bölgesel’ sorun olarak varlığını korumaktadır. Bu bağlamda, enflasyonun kontrolü, çevre ve kaynakları koruma gibi hedeflerle bölgesel programlar uygulayan gelişmiş ülkelerle, kalkınmayı sağlama, kırsal alanları geliştirme gibi amaçlarla bölgesel programlara yönelen azgelişmiş ülkelerde bu politikaların ülkelere maliyeti de çok farklı olmaktadır.⁹⁵

Yeni bölgeselleşme üzerine tartışılırken unutulmaması gereken ikinci bir nokta, bölge kavramına verili bir gerçeklik ve siyaset dışı nötr anlamlar yüklenilmesine aldanmamak gerektiğidir. Yaşadığımız karmaşık süreçlerin içinde

⁹³ M. Pınarcıoğlu, O. Işık, a.g.k., s.32-33,48.

⁹⁴ a.k., s.34,47.

⁹⁵ H. W. Richardson, P. M. Townroe, “Regional Policies in Developing Countries”, *Handbook of Regional and Urban Economics*, Vol.1, Ed. P. Nijkamp, Elsevier Science Publishers, Amsterdam, 1986, s.649-650.

bölge kavramı da yeniden inşa, ideolojik-kültürel anlamlandırma ve politik mücadelenin bir parçasıdır.⁹⁶

3. Mekân Kuramlarında Yeni Yaklaşımlar ve Bölge Kavramı

1960'ların sonundan itibaren büyük ölçekli ve toplu üretime dayalı kapitalizmin koşulları sorgulanmaya başlanırken, mekân kuramlarında da pozitivist eleştirileri yavaş yavaş ortaya çıkmaktadır. Krizle ortaya çıkan durumun, pozitivist paradigma içinde geliştirilen öngörülere uymaması, bazı gelişmiş mekânsal birimlerde ortaya çıkan gerilemeler ve 'başarısız' kalkınma deneyimleri, tek ve olumlu bir gelişme çizgisinin olamayacağını düşündürmeye başlamıştır. Bu değişimin en büyük göstergesi, gerileyen bölgeler üzerine bir yazının gelişmesidir.

Öte yandan, Marksist coğrafya kuramındaki yenilikler, ekonomi-mekân ilişkisine dair çalışmalarda sosyolojik, politik, tarihsel koşulların dikkate alınmasının yolunu açmıştır. 1970'lerde kent sosyolojisindeki dönüşümler de coğrafya alanında etkiler yaratmıştır. Castells'in Fransa'da 1968'de yayınlanan yazısında, mekânsal determinizmin izlerini taşıyan kent çalışmalarının bir araştırma nesnesinin olduğunu, fakat teorik bir nesnesinin olmadığını vurgulaması, kentsel araştırmaların yanı sıra coğrafyada da yeni arayışlara öncülük etmiştir.⁹⁷ Bu arayışlar içinde, yapısalcı çerçeveden büyük ölçüde etkilenen, 'mekânın ekonomi politiği' adıyla özetlenebilecek çalışmalar başlamıştır. Temelde, ne mekânsal formların kendi başına bir varlığının ne de mekânsal ilişkilerin toplumsal örgütlenme dışında bir anlamının olmadığı saptamasına dayanan bu çalışmalar, mekânın özellikle kapitalist üretim tarzında verili toplumsal ilişkiler içinde üretilen bir nesne olduğunu ileri sürmüştür. Lefebvre, bu genel çerçeve içinde, mekânsal örgütlenmenin kapitalist sistemin işleyişinde önemli bir yere sahip olduğunu vurgulayarak, mekânın analizinin, kapitalizmin analizinde temel bir öge olması gerektiğini savunmuştur.⁹⁸

Genel olarak, pozitivist paradigma içinde mekânsal yapıların bilinçli insan eylemlerin ürünü olduğunun gözden kaçtığı noktasındaki eleştiri, Marksist araştırmacıların mekânsal süreçlerin altında yatan toplumsal, ekonomik ve politik

⁹⁶ G. McLeod, *a.g.k.*, s.822-823.

⁹⁷ O. Işık, *a.g.k.*, s.17; J. Urry, *a.g.k.*, s.24-26.

⁹⁸ O. Işık, *a.g.k.*, s.17-18; J. Urry, *a.g.k.*, s.42-43.

ilişkilerin yok sayıldığı şeklindeki eleştirisiyle birleşmiştir.⁹⁹ Böylece, mutlak mekân anlayışına tepki olarak, görece mekân anlayışı olarak adlandırılan bakış açısı etkili olmaya başlamıştır. Bu bakış açısı, mekânın sosyal olandan bağımsız olamayacağı, tersine sosyal birimlerin birbirine göre konumlanışının mekânı oluşturduğu düşüncesine dayanmaktadır.¹⁰⁰ Sözü geçen pozitivism eleştirileri, aynı zamanda, mekân kuramında ideolojilerin ötesinde bazı ortak noktalar yakalanarak eklektik açıklama biçimlerinin ortaya çıkmasının yolunu açmıştır. Bu dönemde liberal kuram içindeki çalışmaların bile Marksist öğeler kullandığı görülmektedir.¹⁰¹

Marksist coğrafyada özellikle Harvey'in çalışmaları önemlidir. Harvey, mekânsal kavramları Marksist kuram, özellikle üretim tarzı çerçevesinde tanımlamış; coğrafi formların üretim tarzının hakim ilişkileri içinde üretildiğini vurgulamıştır. Ancak, bölgesel eşitsizlikler konusu açısından, asıl üzerinde durulması gereken katkısı, kapitalizmin nasıl bir coğrafya yarattığı sorusunu sorarak, mekânsal eşitsiz gelişmenin kapitalist ilişkilerin kaçınılmaz bir sonucu olduğunu öne sürmesidir. Harvey'e göre, kapitalist üretim sürecinin gereklileri, kârlılık arayışı içindeki sermayenin hem farklı ekonomik faaliyetler arasında hem de mekânda hareketliliğini zorunlu kılar. Bu hareketlilikten dolayı kapitalist birikim süreci kendine özgü bir coğrafya yaratır. Böylece, bir yandan ülkeler, diğer yandan tek bir ülke düzeyinde bölgeler arasında gelişme farklılıkları kendini gösterir. Kapitalizm, belirli bir anda kendi birikim koşullarını kolaylaştıran bir coğrafi çevre kurarken, bir süre sonra bu çevre kapitalist birikimin önüne bir engel olarak çıkar. Bir başka deyişle, kapitalizm, belirli bir andaki birikim gereklerine uyan mekânların yaratılması ve daha sonra o mekândaki birikim olanakları tükendiğinde sermayenin başka bölgelere kayması sonucu ortaya çıkan bir eğilimi içinde barındırmaktadır.¹⁰²

1970'li yıllarda Fordist üretimdeki bunalım ve esnek üretim biçimlerine geçiş, bir anda yeni mekânsal paradigmanın odağına yerleşmiştir. Bu bağlamda, Marksist perspektifle Düzenleme Okulunun mekân yaklaşımının bütünleştirildiği yeni yaklaşımlar etkili olmaya başlamıştır. Böylece, mekânsal gelişmeler, birikim rejimlerinin ve bu birikim rejimlerinde egemen olan düzenleme mekanizmalarının

⁹⁹ O. Işık, *a.g.k.*, s.17.

¹⁰⁰ T. Şengül, *a.g.k.*, s.145.

¹⁰¹ A. Eraydın, "*Mekân...*", s.58.

¹⁰² D. Harvey, *Postmodernliğin...*, s.230-232.

farklı mekânsal formları olduğu düşüncesine dayanarak açıklanmaya çalışılmıştır. Esnek üretime dayalı ilişkiler ve bu ilişkilerin mekânda ortaya çıkardığı yayılma eğilimi, mekânsal birimlere göre farklılaşan gelişmeyi tanımlamakta kullanılmıştır. Bu çerçevede yeni sanayi bölgeleri olarak adlandırılan bölgelerin ortaya çıkışı, üretimin yeniden örgütlenmesi ile oluşan esnek üretim biçiminin, mekândaki bir sonucu olarak değerlendirilmiştir. Yeni sanayi bölgeleri tartışması bağlamında üretimin örgütlenmesi ile mekânın örgütlenmesi kavramlarını bir araya getiren bu yaklaşım büyük ilgi görmüştür. Esnek üretim süreciyle birlikte öne çıkan bir diğer kavram yerel/yerellik olmuştur. Üretimin örgütlenmesi kadar, emeğin örgütlenme biçimi, sosyal ve kültürel özellikler gibi hususlarda, yerel birimlerin çok farklı özellikler göstermesinin mekânsal örgütlenme üzerinde etkili olduğu düşüncesi, yerellik kavramının parlamasının yolunu açmıştır.¹⁰³

1970'lerinin sonunda, sosyal kuramda yapısalcılık eleştirilerinin yükselmesi, mekâna dair tartışmaları da etkilemiştir. Mekân kuramı içinde, birbirlerine karşıt olsalar da mekânsal determinizm ile yapısalcı coğrafya arasında bir benzerlik olduğu, her iki yaklaşımında da mekân ve toplumu ontolojik düzeyde birbirinden bağımsız olarak kabul ettiği, sadece ikisi arasında belirleyicilik ilişkisinin yönünü farklı tanımladıkları şeklinde eleştiriler gelişmeye başlamıştır.¹⁰⁴ Bu eleştirilere göre, yapısalcı yaklaşım mekânı sadece bir sonuç olarak görmekte, mekânın toplumsal ilişkiler ve toplumun kuruluşu üzerindeki etkisini göz ardı etmektedir. Bu mekânsal determinizmde olan sorunun aşılması değil, tersine çevrilmesi anlamına gelmektedir. Böylece, bu anlayış içinde mekân sosyal olanın içinde eritip etkisizleşmektedir.¹⁰⁵ Bir başka deyişle, yapısalcılık, coğrafyayı ekonomi politiğin haritasını çıkaran bir uğraşa dönüştürmüştür. Bu eleştirilere rağmen, yapısalcı yaklaşımın mekânın toplumsal ve politik mücadelenin sonuçlarını yansıttığını göstermesi ve böylelikle mekânın politikleştirilmesini sağlaması yolunda attığı büyük adımı gözden kaçırmamak gereklidir.¹⁰⁶

Görece mekân anlayışına dair eleştiriler, hem Marksist coğrafyada yeni arayışların doğmasına hem de postmodern yaklaşımların etkisinde yeni mekân

¹⁰³ A. Eraydın, "*Mekân...*", s.59-60.

¹⁰⁴ O. Işık, *a.g.k.*, s.20.

¹⁰⁵ T. Şengül, *a.g.k.*, s.145.

¹⁰⁶ O. Işık, *a.g.k.*, s.21,29.

yaklaşımlarının gelişmesine öncülük etmiştir. Marksist coğrafya kuramındaki yeni arayışların en etkili olanlardan biri, ilişkisel yaklaşım içinde gelişmiştir. Sosyal olgularla mekânın ilişkisini diyalektik bir ilişki olarak gören bu anlayışın öncülüğü, bu ilişkiyi realist bir perspektiften irdeleyenlerden gelmiştir. İlişkisel yaklaşım, mekânı sosyal birimler arası ilişki olarak kavramakla birlikte, bir kez bu ilişki ortaya çıktığında artık kendisini oluşturan birimlere indirgenemeyeceğini öne sürmektedir. Başka bir deyişle, mekânı sosyal nesnelerin birbirine göre konumlanışı oluşturmaktadır; ancak mekansal yapı bir kez ortaya çıktığında, kendisini oluşturan öğelere indirgenemeyeceği gibi, kendisini oluşturan nesneler üzerinde de bir etki yaratabilmektedir. Realist bilgi kuramına göre, mekân nedensel bir güce sahip olmasa da, toplumsal olanın etkisiyle bir süreç başladığında mekân bu süreç üzerinde bir etki yaratabilmekte ve böylece toplumsal süreçlerin sonuçlarını etkileyebilecek bir farkın ortaya çıkmasına yol açabilmektedir. Özetle, mekân ilişkisel bir bağlamda anlaşıldığında, mekânsal sorunlar teknik olmaktan çok siyasal bir sorun olarak kendini göstermektedir.¹⁰⁷ Genel olarak 1970’lerde Marksist coğrafyadaki kuramsal çabaların, yaşanan büyük krizin mekânsal boyutlarını anlama ve açıklama çabası olduğu görülmektedir.

1990’ların postmodernizm tartışmaları, başından itibaren, mekân/coğrafya tartışmaları ile iç içe geçmiştir. Postmodernizm teriminin yaygınlaşması mimarlık alanındaki tartışmalarla başlamıştır, ama coğrafya başından itibaren postmodernizm tartışmalarında ayrıcalıklı bir yer tutmuştur. Postmodernizm farklılığın kavramsallaştırılması çabası olarak alınırsa, varlık nedeni bir mekânı diğerlerinden farklı kılan ilişkileri araştırmak olan coğrafyanın, neden bu tartışmalarda ayrıcalıklı bir yer tuttuğu kolaylıkla anlaşılabilir. Bu yüzden, coğrafyadaki arayışlarda, postmodernizm tartışmaları diğer alanlardan daha erken yankı bulmuştur.¹⁰⁸

Coğrafyadaki postmodernist etkinin yarattığı farklı eğilimlerden ilki, zaman-mekân ilişkisi tartışmalarıdır. Bu yaklaşımla, kapitalizmin kendine özgü, kapitalizm öncesinden kesin çizgilerle ayrılan bir zaman-mekân kavrayışına dayandığı gösterilmiştir: Kapitalizmin zamanı, çizgisel, geri dönüşü olmayan, sürekli ileriye doğru akan, homojen bir zaman, buna denk düşen mekân da homojen, sürekliliği

¹⁰⁷ T. Şengül, *a.g.k.*, s.145-147.

¹⁰⁸ O. Işık, *a.g.k.*, s.23.

olan ve içi boşaltılmış soyut bir mekândır. Dolayısıyla, kapitalizm belirli bir zaman-mekân kavrayışına dayanıyorsa ve bu kavrayışlar kapitalizmin yeniden üretimi için temel önemdeyse, bu kavrayışların da politik bir mücadele haline getirilebileceği sonucuna ulaşılmıştır. Postmodernizm ile birlikte yükselen mekân tartışmalarıyla yakından ilişkili ikinci bir eğilim de kimlik politikaları alanıdır. Kimlik politikası yaklaşımında, mekânsal pratiklerin farklılığın oluşumunda önemli rol oynadığı; mekânın kişinin konumuna ilişkin pasif bir unsur olmadığı savunulmaktadır. Bu bağlamda, mekânsal pratiklerin hiçbir zaman tarafsız olmadığı, her zaman belirli bir ideolojinin taşıyıcısı olduğu vurgulanmaktadır. Dolayısıyla, mekân politiktir; mekânsal pratikler öznelliğin oluşumunu derinden etkilemektedir. Postmodern yaklaşım kimliğin politik mücadeleye açık olduğunu öne sürerek, mekânsal politikanın yolunu da açmaktadır. Ancak, politikayı öznelliklerin ifadesine indirgediği ve kapitalizmin bütününe tepki verilmeyecek ölçüde parçaladığı için, postmodern kimlik politikası belli yanlışlıkları da beraber getirmektedir.¹⁰⁹ Postmodern mekân yaklaşımı içindeki bu iki eğilimin, yerelin ve bölgenin neredeyse tarih dışı ve 'nötr' bir şekilde olumlu anlamlarla yüceltilmesi eğilimine büyük katkı sunduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Kimlik politikalarının önermeleri ile yeni bölgeciliğin önermeleri arasında gözden kaçırılmaması gereken bir paralellik vardır.

Bütün bu kuramsal tartışmalar içinde bölge kavramının serüvenine bakmak gerekirse, 1970'lerdeki kriz ve dönüşümün kuramsal dünyada yol açtığı sarsıntıların ve kavramların tersyüz olmasının bölge kavramını da etkilediği görülecektir. Bu dönemde yerellik kavramına doğru bir eğilim yaşanmıştır. Bir başka deyişle, değişen koşullar, kalkınma sürecinde ulusun bir alt birimi olarak tanımlanan bölge yerine, kendi olanaklarına ile var olma mücadelesini sürdürebilecek yerel kavramını gündeme getirmiştir. 1980'li yıllarda ise yerel birimlerin değişen dünya düzeni ve artan küresel ilişkiler ve kurumlar çerçevesinde elde ettikleri göreceli konumla tanımlanmaya başlamasıyla, yerele odaklanan görüşün değiştiği görülmektedir.

Bu çerçevede yerel-küresel etkileşimi ve yerelin bu etkileşim içinde sürdürülebilir gelişmesini sağlayacak rekabet gücü ön plana çıkmaktadır. Bu değişim, yerelin potansiyeli, ilişkileri ve kurumları ile farklı ağlar içinde varolmasını sağlayacak bir bütünün bölge olarak tanımlanmasına yol açmıştır. Ancak burada bölge artık

¹⁰⁹ a.k, s.26-31.

1960'ların yarı kapalı bir ekonomik sistemi değil, dünyadaki farklı nitelikli ve amaçlı ağlar içinde yer alabilen ve bunlarla etkileşim içinde olan bir bölgedir.¹¹⁰

Coğrafya alanında da, bölge kavramının geleneksel anlamına göre bazı değişiklikler olmuştur. Daha önceki bölge kavramında egemen olan “toplumun doğayla sentezi” şeklindeki yaklaşım, “insanla ilgili süreçlerin özel bir kombinasyonu” halini almıştır. Bu, “tüm toplumsal yaşamın bölgeselleşebileceği ve zaman-mekân bağlamında bölgeselleşmenin sürekli devam edeceği fikrinin ağırlık kazanması” anlamına gelmektedir.¹¹¹ Bir odadan başlayıp yerküreye kadar uzanan her yerin artık bir bölge olarak nitelendirilebileceği şeklindeki bu görüş, postmodern yaklaşımların ve yeni bölgeciliğin coğrafya alanındaki uzantıları olarak değerlendirilebilir.

Son yirmi yılda yükselen çevreci yaklaşımlar da bölge kavramının farklı boyutlarla anılmasının önünü açmıştır. Bölge kavramı ekolojik bütünlüğü anlatan bir terim olmaya başlamıştır. Bu bağlamda, “...yönetmel ya da coğrafi sınırlar ile örtüşüp örtüşmediğine bakılmaksızın, bölgenin ekolojik sınırlarını dikkate alan bütünlük gelişme politikaları ve buna uygun stratejik uygulama planları hazırlanması anlayışı yaygınlık kazanmıştır.”¹¹² Bu yaklaşım içinde bölgesel sürdürülebilir gelişme ya da sürdürülebilir bölgesel gelişme gibi kavramlar tezahür etmiştir. Bölgesel sürdürülebilir gelişme, çevresel değerlerin öne çıkartıldığı, sürdürülebilir bölgesel gelişme ise ekonomik hedeflerin çevresel hedeflere göre daha önemli olduğu yaklaşımlara denk düşmektedir.¹¹³

B. Bölgeler Avrupası

Avrupa’da bölgeselleşme, bölge yönetimleri kurulması, bölgeler arasında birlikler oluşturulması gibi düşüncelerin kökleri 17. yüzyıla kadar götürülebilir.¹¹⁴ 19. yüzyıl boyunca ve 20. yüzyılın ilk yarısında, ulus-devletlerin sınırlarını ve egemenliklerini etkileyen siyasi sorunlar ve savaşlar sırasında, daha çok siyasi ayrılıkçılık olarak görülen bölge olgusu, İkinci Dünya Savaşı sonrasında yeniden canlanmıştır.

¹¹⁰ A. Eraydın, “Bölgesel...”, s.127.

¹¹¹ E. Tümerterkin, N. Özgüç, *a.g.k.*, s.55.

¹¹² A. Mengi, N. Algan, *a.g.k.*, s.86.

¹¹³ Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz. *a.k.*, s.87.

¹¹⁴ A. Mengi,, *Avrupa Birliği’nde Bölgeler Karşısında Yerel Yönetimler*, İmaj Yayıncılık, Ankara, 1998, s.41.

Savaş sonrasında Avrupa'nın ulus-devletleri yeniden ayağa kalkabilmek için 20. yüzyılın ulus-devleti arayışına koyulmuştur. Bu arayışın başlangıcı, yani 20. yüzyılın ulus-devletini tanımlama çabasının başlangıcı kısmen 1930'lara ve savaş yıllarına kadar götürülebilir. Avrupa yeni ulus-devleti arayışına en başta sosyal güvenlik ağı olmak üzere, eğitim, sağlık, konut gibi alanlarda yeni toplumsal gereksinimleri kapsayacak refah devleti kurumlarını oluşturarak başlatmıştır. Bu durum, savaşı kazananlar ya da kaybedenler açısından farklı olmamıştır. Savaş sonrası Avrupa bütünleşmesi yolundaki çabalar da, 20. yüzyılın ulus-devletini yaratma arayışının bir parçasıdır. Bir başka deyişle, "Avrupa'daki bütün ulus-devletlerin bir ekonomik hareket yaratarak, birbirlerinin ulus-devletliğini ayakta tutmalarını sağlayacak bir büyük çabanın organizasyonudur."¹¹⁵

Savaş sonrasında AB, hem ABD tarafından hem de ABD'ye karşı yaratılmıştır. ABD, 1946-1947'de Sovyetler Birliği'nin yanında Batı Avrupa'nın sorunlu görünen durumuna karşı, güçlü bir Avrupa ekonomisini (kısa bir süre sonra da güçlü bir Japon ekonomisini) en acil öncelik olarak görmüş ve Avrupa'nın yeniden inşasını sağlayan Marshall Planını 1947'de yürürlüğe koymuştur. Plan, 1948'den 1951'in sonuna kadar dört yıl yürürlükte kalmıştır. Bu süreç içinde 16 katılımcı ülkeye toplam 12.500 milyon dolar dağıtılmış ve fonların yönetimi için OECD kurulmuştur.¹¹⁶ Ancak, Avrupa ülkelerinin içinde bulunduğu ödeme güçlüğü nedeniyle Marshall Planı krediden çok bağış biçimini almıştır. Bunun yanı sıra, ABD'nin serbest ticaret, döviz kuru ve piyasalara dayanan bir dünya ekonomisi kurma arzusu, farklı nedenlerle Avrupa ülkelerinin isteksizlikleriyle karşılaşınca, ortaya çıkan sonuç anti-Sovyet bir askeri ittifak olarak Kuzey Atlantik Anlaşması Örgütü'nün (NATO) kurulması olmuştur. ABD'nin planlarının Almanya'yı yeniden güçlendireceği kaygısıyla Fransa, bir daha çatışmalarını imkânsız hale getirecek Avrupa Kömür ve Çelik Birliği'ni önermiş ve böylece AB'nin temeli atılmıştır.¹¹⁷ Birliğin ve ondan daha erken bir tarihte Avrupa Konseyi'nin kuruluşunun, aynı

¹¹⁵ B. Kuruç, "Cumhuriyet Döneminde İktisat Politikaları Üzerine Gözlemler", *Bilanço 1923-1998: Cumhuriyetin 75 Yılına Toplu Bakış Uluslararası Kongresi, 10-12 Aralık 1998*, C.2, ODTÜ Ankara, 1998, s.27.

¹¹⁶ N. Davies, *Avrupa Tarihi*, Çev. Ed. M. A. Kılıçbay, İmge Kitabevi, Ankara, 2006, s.1130.

¹¹⁷ E. Hobsbawm, *a.g.k.*, s.279-281. Yazar, Soğuk Savaş'ın sona ermesinin AB'nin ve Fransız- Alman ortaklığının üzerinde inşa edildiği temeli, 1990'da Almanya'nın birleşmesiyle her ikisinin de dengesini bozarak ve beklenmedik ekonomik sorunlara yol açarak zayıflatıldığını belirtmektedir.

zamanda artan ekonomik, ticari ve siyasi bağlantıların yönetilmesi ihtiyacına bir cevap olarak ortaya çıktığı görülmektedir.¹¹⁸

Hem siyasi ve yönetsel hem de mekânsal boyutta bir yeniden yapılanma çabası içine giren Avrupa devletleri için ulus altı bölge, genel olarak, kalkınma politikalarının uygulanmasının bir unsuru biçiminde ortaya çıkmıştır. Bunun yanı sıra, siyasi zorunluluklar, kamu hizmetlerinin gerekleri gibi olgular da etkili olmuştur. Ancak, her bir ülkenin özgül yapı ve geleneklerine dayanan farklı nedenler ve biçimler söz konusu olmuştur. Örneğin Almanya’da federal bir devlet sisteminin benimsenmesinde savaşı kazanan tarafın baskıları kadar, Almanya’da nasyonal sosyalist sistemin aşırı merkeziyetçi yönetim geleneğinden vazgeçilmesi isteği de öne çıkmıştır.¹¹⁹

Savaş sonrasında hem fiziki hem de sosyal anlamda yıkılmış Avrupa ülkelerinde genel kalkınma çabası içinde çeşitli bölgesel kalkınma programları uygulanmıştır. Başta Fransa ve İtalya’da olmak üzere bu bölgesel kalkınma örnekleri daha önceki kısımda anlatılmıştı. Bununla birlikte, İspanya, İtalya gibi bazı ülkelere bölge yönetimlerine doğru reformların da etkisiyle, bölge 1970’li yılların Avrupasında bölgeselleşme adeta sihirli sözcük durumuna gelmiştir.¹²⁰

Yukarıda sözü edilen dönemde, daha çok bir ekonomik kalkınma ve mekân planlama aracı olarak ele alınan bölge kavramı, henüz kriz sonrası yeni bölgeselcilik rüzgarının etkilerini çok yansıtmamaktadır. Bir yandan bölgesel yönetim reformları yapılmasına rağmen, bölge özerk bir birim olarak algılanmamaktadır; daha çok ulusal yönetim sistemini iyileştirme isteğinin bir unsurudur. Bölgenin yeni, ekonomik, siyasi ve yönetsel içeriklerle, Avrupa’nın gündemine gelmesi 1990’lı yılları bulacaktır.¹²¹ Bu dönemde artık bölgeselleşme tartışmaları, genel olarak refah devletinin ve ulus devletin sorgulanması üzerine tartışmalarla birleşmiştir. Dolayısıyla yeni bölgeselcilik tam olarak kendini göstermektedir. Aynı zamanda, bu dönem Avrupa’da bölgeselleşmenin ulus üstü boyutlarıyla da büyük önem kazandığı,

¹¹⁸ J. Poon, K. Pandit, *a.g.k.*, s.275.

¹¹⁹ Keleş, Ruşen, “Bölge Gerçeği ve Avrupa”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 7, Sayı 2, Nisan 1998, s.3.

¹²⁰ A. Nalbant, “Bölgesel Devlet Yeni Bir Devlet Biçimi mi? (II) Uygulama: İtalya ve İspanya Örnekleri”, *Amme İdaresi Dergisi*, C.29, S.3, Eylül 1996, s.17.

¹²¹ P. Le Gales, C. Lequesne, “Introduction”, *Regions in Europe*, Ed. P. Le Gales, C. Lequesne, Routledge, London, 1998, s.1-2.

Birliğin genişlemesi ya da derinleşmesi üzerine tartışmaların yapıldığı yıllardır. Ardından, Sosyalist Bloğun dağılmasıyla birlikte, Doğu Avrupa ülkeleri ile nasıl ilişkiler kurulacağı sorusu bölgeselleşme tartışmalarını da çok etkilemiştir. Öte yandan, bu ülkelerin de AB çerçevesine dahil olma çabaları çok gecikmeden başlayacaktır.

Yeni süreçte, ulus altı bölgeselleşmenin nedeni olarak, genellikle yerel özellikler ile etnik ve dilsel azınlıkları korumaya ilişkin görüşler ileri sürülmektedir. Ancak bu gerekçeler çeşitli unsurlarla tamamlanmaktadır: “Bölgenin idare yapısında etkin bir araç olması; ulusal planlamada, yerel yönetimlerle ulusal devlet arasında yeni bir birimin yetki dağılımı yönünden gerekliliği; katılımcı demokrasinin güçlendirilmesi; merkezi yönetimin katılığı karşısında bölgesel esnekliği sağlayacak birimlerin kurulması; yeni sorumluluk mekanizmalarının, dolayısıyla yeni bilgi ağının ve iktidarlarının kurumlaşabilmesi.”¹²² Bu bağlamda, 1970’lerden itibaren Avrupa ülkelerinde merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında, bölge yönetimleri oluşturma yolunda yapılan reform çalışmalarının da etkili olduğunu belirtmek gerekir.¹²³

1990’ların başında, ekonomik birliğin kurulması yolundaki büyük adımlar, Birliği ekonomik alanda tek bir ülke gibi hareket eder duruma getirmiştir. Bunun doğal bir sonucu olarak, “açık pazarın bir parçası olarak ortak ekonomik vatandaşlığın yaratılması, ulusal egemenliğin merkezi bir bileşenini zayıflat(maya)” başlamıştır.¹²⁴ Birlik düzeyinde, ulus devletin ya da yerel yönetimlerin çözme yeteneğinin daha az olduğu karmaşık ekonomik, çevresel ve toplumsal olgular için, kamu sektörü, özel sektör ve sivil toplumun çıkarlarının bir araya getirilerek iyiye giden bir kalkınmanın sağlanmasında bölgeyi optimum düzey olarak kabul eden yaklaşım yaygınlaşmaktadır. Bu bağlamda, ulus altı bölgeselleşme söylemlerini temel alan “Bölgeler Avrupası” gibi senaryolar geliştirilmekte ve Avrupa’da ekonominin mekânsal boyutunu düzenlemede kullanılan araçlar haline

¹²² A. Nalbant, “*Bölgesel I...*”, s.41.

¹²³ Bu konuda bkz. P. Balchin, L. Sykora, G. Bull, *Regional Policy and Planning in Europe*, Routledge, London and New York, 1999.

¹²⁴ P. Hirst, G. Thompson, *a.g.k.*, s.191.

dönüşmektedir.¹²⁵ Böylece, bölge yönetimlerinin daha yerel ve doğru bilgiye sahip olması, ilgili aktörlerin ilişkiye girebilmesine kolaylaştıran bir ölçekte bulunması ve bu sayede ekonominin ihtiyaçlarını daha iyi tespit edebilmesi gibi önermelerle, AB politikasının merkezileşmesi ve bölge yönetimlerinin etkinliğinin artırılması gerekliliği kabul gören bir eğilim olarak yaygınlaşmıştır.¹²⁶

Öte yandan, ulus altı bölgeselleşme eğiliminin yoğunlaşmasında, ulus üstü bir yapıyla ortaya çıkan merkezileşme eğilimine tepki olarak Avrupa'daki yerellikleri koruma kaygılarının da etkili olduğu daha önce belirtilmişti. 1991'de Avrupa düzeyinde yapılan bir araştırma bu tür iddialar açısından ilginç sonuçlar sunmaktadır. Araştırma sırasında soru yöneltilen kişilerin % 88'i kendilerini devletine, % 87'si bölgeye, % 47-48'i Avrupa'ya ya da AB'ye bağlı hissettiğini ifade etmiştir. Sonuçlara bakıldığında, "...bütün tartışmalara karşın, bölgesel devlet(in) Avrupa'da ortaya çıkan geçici bir örgütlenmeden çok, kökü geçmişe, üniter devlet öncesine dayalı kalıcı bir kurumlaşma olarak görülebil(eceği)"¹²⁷ yönündeki değerlendirmelerin çok da haksız sayılamayacağı belirtilebilir.

Görüldüğü gibi, "Bölgeler Avrupası" senaryosu ya da sloganı çerçevesinde örülen yerinden yönetimci bölgesel politikalara, AB çerçevesinde son yirmi yıldır "her sorunu çözecek bir reçete" olarak yaklaşılmaktadır. Özetle, merkezi bir Avrupa gücünü engellemek, *Eurokrasi* adı verilen Birlik içinde oluşmuş bürokratik yapıyı yumuşatmak, yerel, kültürel ve etnik kimliklerin gelişmesini ve çeşitliliğini sağlamak, Birliğin olanaklarını daha etkin kullanmak ve bütünleşmiş bir Avrupa yaratmak gibi hem birbirine bağlı hem de birbirinden çok uzak amaçlar çerçevesinde bölge politikaları büyük bir önem kazanmıştır.¹²⁸

Avrupa'da gerek ileride daha bütünleşmiş bir Avrupa oluşturulması yolundaki ulus üstü bölgeselleşme olarak nitelendirilebilecek AB'nin güçlenmesinin, gerekse AB'nin faaliyetleri içinde ve Avrupa ülkelerinde özerk bölgesel yönetimler kurulması yönündeki değişimlerin, toprak bütünlüğü anlamında ulusal sınırları

¹²⁵ S. Guy, S. Graham, S. Marvin, "Privatized Utilities and Regional Governance: The New Regional Managers?", *Regional Studies*, Vol. 30-8, 1996, s.733-734.

¹²⁶ P. Hirst, G. Thompson, *a.g.k.*, s.179.

¹²⁷ A. Nalbant, "*Bölgesel II...*", s.55.

¹²⁸ A. Mengi, "Yerinden Yönetim: Avrupa Birliği'nde Bölgeler Ulus Devlete Karşı mı?", *Mülkiye*, C. XXVIII, S.245, Kış 2004, s.52.

etkilemese bile, ulus-devletlerin rolü ve işlevlerini büyük ölçüde değiştirdiğini belirtmek gerekmektedir. Bu durum, Avrupa çapında, genel olarak neoliberal ve sosyal demokrat olarak adlandırılabilir taraflar arasında önemli bir siyasi mücadele konusudur.¹²⁹

1. Avrupa Birliği (AB) Çerçevesinde Bölge Yönetimi

İkinci Dünya Savaşı sonrası Avrupa'nın yeniden yapılandırılması çalışmaları sırasında, Robert Schuman ve Jean Monnet gibi siyasetçilerin öncülüğünde, 1950'lerin başında AB'nin oluşturulması yönünde ilk adım atılmıştır. Almanya ve Fransa'nın başlattığı girişime, *Benelux* olarak anılan Belçika, Hollanda, ve Lüksemburg ile İtalya'nın katılmasıyla 1951 yılında Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu adı altında bir örgüt kurulmuştur. 1957 yılında ise aynı altı ülke Roma Antlaşmasını imzalayarak, Avrupa Ekonomik Topluluğu (EEC) ve Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu'nu kurmuştur. 1967'de yürürlüğe giren Füzyon (Birleşme) Anlaşmasıyla bu iç örgütün yürütme organları birleştirilmiş ve "Avrupa Toplulukları" adıyla anılmaya başlamıştır. Topluluk, Avrupa çapında yüksek bir yaşam düzeyi gerçekleştirmek, tam istihdam sağlamak ve ekonomik büyümeyi hızlandırmak gibi amaçlar etrafında oluşturulmuştur. Topluluğun kuruluş anlaşması sayılan 1957 tarihli Roma Antlaşması da sermayenin, malların ve insanların Avrupa çapında serbestçe dolaşımını, serbest ticaretin önündeki engellerin kaldırılmasını, vergi ve para politikaları konusunda uyum sağlanmasını öngören maddeleriyle bu amaçların gerçekleştirilmesi için somut adımların başlangıcı olmuştur.

1970'li yıllarda ortak dış ticaret politikalarının geliştirilmesiyle birlikte ortak kalkınma politikaları uygulaması gündeme gelmeye başlamış; bölgesel politikalar bunun temel boyutlarından biri olmuştur. AB bölgesel politikalarının gelişimine bakıldığında belli dönemlere ayırmanın mümkün olduğu görülmektedir. 1957'den 1975'e kadar ilk dönemde doğrudan bölgesel politikalara dönük doğrudan bir belirleme yoktur. 1975'de Bölgesel Kalkınma Fonunun kurulması ve 1981'de Yunanistan, 1986'da İspanya ve Portekiz'in katılımından sonraki yıllar, bölgesel politikaların çerçevesinin büyük ölçüde çizildiği yıllardır. Doğu Avrupa'da Sosyalist

¹²⁹ AB düzeyinde neoliberal ve sosyal demokrat projeleri ele alan bir çalışma için bkz. J. Gough, "Değişen Sınıf İlişkileri, Değişen Ölçek: Ölçek Politikalarında Çeşitlilik ve Çelişki", Çev. S. Güzelsarı, İ. Gündoğdu, *Praksis*, S.15, Yaz 2006, s.97-126.

Blok'un dağılmasıyla bölgesel politikalar açısından da yeni bir dönem başlamıştır. Bu bağlamda AB bünyesinde Doğu Avrupa ülkelerinin piyasa ekonomisine entegrasyonuna destek olmayı amaçlayan Avrupa İmar ve Kalkınma Bankası kurulmuştur. AB'ye üyelik için başvuran Doğu Avrupa ülkelerinin ve diğer aday ülkelerin 1993 tarihli Kopenhag Zirvesinde belirlenen Kopenhag kriterlerini yerine getirmesi beklenmektedir. 1997 yılında yapılan Lüksemburg Zirvesi'nde her aday ülke için geçerli olan yeni bir genişleme politikası tanımlanmıştır Her aday ülkenin müzakere ve tam üyeliğe hazırlanması sürecinde bir katılım öncesi stratejisi uygulanması bu politikanın temelini oluşturmaktadır. Bu bağlamda, katılım ortaklığı belgesi, ilerleme raporu ve ulusal program bu katılım öncesi stratejisinin temel araçları olarak belirlenmiştir.¹³⁰

Kuruluşundan itibaren, ancak özellikle 1970'li yıllardan sonra, AB'de ulus altı bölgeselleşmeye ilişkin yaklaşımlar ve kurumsallaşmalar iki kanal üzerinden gitmektedir. İlk olarak, bölge, Birliğe dahil olan ülkelerin bölgeleri arasındaki gelişmişlik farklarını gidermek açısından bir ekonomik birim olarak ele alınmaktadır. İkinci olarak, özerkliğinin artması istenen siyasal ya da yönetsel bir birim olarak desteklenmektedir. Ekonomik birimler olarak bölgeler, çeşitli ekonomik politikalar etrafında oluşturulmuş yapısal fonlarla desteklenmektedir. Ancak, aynı zamanda bir ulus üstü bölgesel blok olan AB'nin ABD ve Japonya odaklı diğer ulus üstü bölgesel bloklarla sıkı rekabet ortamında, kendi içindeki bölgesel dengesizlikleri ne derece giderebildiği ve giderebileceği yönündeki sorulara olumlu yanıtlar vermek zordur. Yönetsel/siyasal birimler olarak bölgeler AB'yi oluşturan çeşitli anlaşma maddeleri ve şartlarla özerkliklerinin artması ve bu sayede demokrasinin gelişmesi açısından desteklenmektedir. Ancak, farklı sorunları yaşayan bölgeler için, ekonomik ve siyasal rekabetin kızıştığı bir ortamda, eşit koşullarda tanınan özerkliğin ne gibi sorunlar doğurabileceği önemli bir soru olarak kalmaktadır. AB düzeyinde de bu konular önemli tartışma başlıklarıdır. Üye ülkelerin bazılarında bile, AB kararlarının kabulüne dair halk oylamalarında olumsuz sonuçlar çıktığı görülmektedir. Bölgeselleşmenin, neoliberal politikaların yükselişi ve refah devleti politikalarının küçültülmesine denk düştüğü, hatta onların bir parçası sayılabileceği bir dönemde, bu

¹³⁰ Kalkınma Atölyesi, *Türkiye'de Kalkınma Kuruluşları*, I. Cilt, İngiltere Ankara Büyükelçiliği, 2005, s.22.

süreçlerde sürekli kaybeden kesimler için olumlu bir anlama gelmeyeceği ortadadır. Bu bağlamda, AB süreçlerinin kemikleşmiş değil, hareket halinde, kazananları ve kaybedenleri ile çok boyutlu bir mücadele zemini olduğunun gözden kaçırılmaması gerekir.

a) Ekonomik Kalkınma Birimi Olarak Bölge

AB’nde bölgelerarası ekonomik dengesizliklerin giderilmesi ve az gelişmiş bölgelerin kalkındırılması yönündeki düşünce, Birliğin kuruluş anlaşması olan Roma Antlaşması’na kadar uzanmaktadır. Antlaşmanın giriş bölümünde üye ülkelerin ekonomik bütünleşmesinin başarıya ulaşması için bölgelerarası gelişme farklarının giderilmesi gerekliliği üzerinde durulmuştur. Yine ilk dönemde, Avrupa Yatırım Bankası’nın kuruluşunu öngören 130. maddede, az gelişmiş bölgelerin kalkınmasını amaçlayan projelere öncelik verilmesi öngörülmüştür. Bunun yanı sıra, Avrupa Sosyal Fonu’nun kuruluş amacıyla dolaylı da olsa bölgesel gelişme sorunlarına değinilmiştir. Ancak 1970’li yıllara kadar bu konuda herhangi bir özel politika oluşturulmuş değildir. Üye ülkelerin kendi iç politikaları ve aralarında yaptıkları çeşitli anlaşmalarla bölgelerarası dengesizlik sorunlarına çözüm aranmıştır.¹³¹ Görüldüğü gibi, ulus üstü bölgesel bir birlik içinde olunsu bile, ‘temel ekonomik birimin’ ulus devlet olduğu Keynesyen dönemde bölgesel dengesizlik sorunu ulus-devletin alanında tanımlanmıştır.

1960’lı yılların sonundan itibaren bölgesel politikaların ilk nüvesi sayılabilecek bazı raporlar (1966 tarihli Bersani Raporu) ve kural koyma çabaları ortaya çıkmaya başlamıştır. Genel olarak benimsenen bölgesel politikalar, ortak pazarın oluşturulmasının yaratacağı sorunların üstesinden gelmek, bölgesel dengesizlikleri azaltmak, ortak politika uygulamalarını kolaylaştırmak, diğer politikalarla bölgesel politikaların koordinasyonunu sağlamak, ekonomik ve sosyal gelişmelere hazırlıklı olmak gibi amaçlar çerçevesinde tanımlanmaktadır.¹³²

¹³¹ S. Özkuten, M. Ergünel, *Avrupa Topluluğu’nun Bölgesel Politikası*, Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı, Ankara, 1992, s.9.

¹³² J. Mawson, M. R. Martins, J. T. Gibney, “The Development of the European Community Regional Policy”, *Regions in the European Community*, Ed. M. Keating, B. Jones, Clarendon Press, Oxford, 1985, s.24-25; A. Eraydın, *Avrupa Topluluğu’nda Bölgesel Politikalar ve Uygulamaları*, Ankara, DPT, tarih yok, s.4-5.

1972 Paris Zirvesi ve 1973 tarihli *Regional Problems in the Enlarged Community* başlığını taşıyan Thompson Raporu yukarıda sözü geçen hedeflerin olgunlaşmasını sağlamıştır. Bu raporda, bir yandan belirli bir bölge için geliştirilen politikaların ulusal bölge politikasının yerine geçemeyeceği, bu iki tür yaklaşımın bölgelerarası farklılıkları azaltmak amacıyla birbirlerini tamamlayıcı olarak düşünülmesi gerektiği vurgulanmış; diğer yandan ise Topluluk çapında ortak politikalar ve mali araçlar konusunda işbirliği oluşturulması, üye ülkelerin bölgesel politikaları arasında işbirliği sağlayacak bir bölgesel kalkınma komitesinin ve özellikle azgelişmiş bölgelere kaynak aktaracak bir fonun kurulması gerektiği üzerinde durulmuştur. Thompson Raporuna dayanarak belirlenen yol gösterici çerçevede, bölgesel politikaların amaçları, sanayi ve tarımdaki yeni gelişmelerle gerileme süreci içine giren bölgelerin sorunlarının azaltılması ve Topluluk uygulamalarından ya da dünyadaki ekonomik değişimlerden kaynaklanan bölgesel dengesizlikleri önlenmesi şeklinde konulmuştur.¹³³

Yukarıda sözü geçen gelişmelerin 1970'lerin kriz ortamı içindeki çözüm arayışları olduğu açıkça hissedilmektedir. Zaten, 1973 Petrol krizinin etkilerinin Avrupa'nın azgelişmiş bölgelerinde daha ağır bir şekilde hissedilmesi sonucunda, Topluluğun bir bölgesel kalkınma politikası oluşturması yönünde bir eğilim ortaya çıkmıştır. Bu tür bir politikanın oluşturulmasına yol açan diğer nedenler ise şu şekilde sıralanabilir: İlk olarak, çeşitli ulusal politikalarla belli bölgelerin gelişmesi diğer üye ülkelerdeki bölgelerin gelişmesi aleyhinde koşullar yaratmıştır. İkincisi, bu durum ekonomik krizin, Birlik genelinde yatırımların düşmesi, ekonomik büyümenin yavaşlaması ve işsizliğin artması gibi etkileriyle birleştiğinde olumsuz sonuçlar doğurmuştur. Üçüncü olarak 1973'de İngiltere, İrlanda ve Danimarka'nın katılmasıyla Birliğe önemli sorunlara sahip yeni azgelişmiş bölgeler dahil olmuş olmaktadır.¹³⁴

1975 yılında AB bölgesel politikasının kurumsal temelini oluşturan *Bölgesel Politika Komitesi* ve *Bölgesel Kalkınma Fonunun* oluşturulması yukarıda sözü geçen hazırlıkların sonucunda olmuştur. Bu kurumlar yoluyla bölgesel sorunların

¹³³ a.k., s.24-25; A. Eraydın, *Avrupa...*, s.4-5.

¹³⁴ http://ec.europa.eu/regional_policy, Erişim Tarihi: 25.11.2006.

incelenerek hedeflerin belirlenmesi ve bölgelerarası farklılıkların büyümesinin engellenmesi için çeşitli çalışmalar yapılmıştır. Ancak, 1979'daki ikinci Petrol krizinin etkilerinin hissedilmesi ve Topluluğa çok geniş azgelişmiş bölgelere sahip Yunanistan, İspanya ve Portekiz'in katılımıyla bölgesel politikalarda 1980'li ve 1990'lı yıllarda yeni adımlar atılmaya başlanmıştır.¹³⁵

1990'lı yıllarda AB bölgesel politikasının çizgileri çok daha netleşmiştir. Bölgesel politikanın amacı olarak, bölgeler arasındaki dengesizliklerin giderilmesi kadar, “yerel kaynakların ekonomik gelişme için harekete geçirilmesi” üzerinde durulmaya başlanmıştır. Böylece istihdam ve üretkenliği güçlendirerek bölgelerin rekabet gücünün artırılması hedeflenmektedir.¹³⁶ Bu çerçevede, birleşik bir Avrupa'nın inşa edilmesi yolunda farklı bölgeler arasında kaynaşmanın sağlanması ve ekonomik ve parasal birliğin uygulanması bölgesel politikanın önemli bir boyutu haline gelmiştir. Diğer bir önemli boyut ise, Birliğin üçüncü bir genişlemeye doğru ilerlemesinin getireceği sorunlardır. Bir başka deyişle, Birlik ülkelerine göre daha kötü ekonomik koşullara ve önemli bölgesel sorunlara sahip Doğu ve Orta Avrupa ülkeleri ile Türkiye dahil Akdeniz ülkelerinin Birliğe katılmasının yaratacağı yeni azgelişmiş bölgeler ve bölgelerarası dengesizlik sorunlarının çözülmesidir. 1 Mayıs 2004'de AB genişleme sürecin çerçevesinde sözü geçen ülkeler arasında yer alan 10 aday ülke AB üyesi olmuştur. Bir başka deyişle, AB bağlamında bölgelerarası dengesizlik sorunu daha belirgin bir hal almıştır.

Bölgesel sorunlar bağlamında 24-25 Mart 1999'da Berlin'de toplanan Avrupa Birliği Konseyi 2000-2006 dönemindeki politikaların temelini çizen ve *Gündem 2000* olarak bilinen belgeyi kabul etmiştir. Belgede bölgesel politikaya ilişkin olarak üzerinde durulan konular şu şekildedir:¹³⁷

- 1.Bölgeler arasındaki zenginlik ve ekonomik gelişme eşitsizliklerinin daraltılması;
- 2.Bölgesel politikada reform yapılması ve dezavantajlı bölgelere ve emek piyasasındaki en zayıf gruplara yardım etmeye yönelik 213 milyon Euro tutarında bir paketin uygulanması;
- 3.Avrupa Birliği'nin ekonomik ve toplumsal politikasını uygulama yöntemlerinin yeniden tanımlanması: En dezavantajlı bölgeler üzerinde daha fazla yoğunlaşma, fonların programlanması ve uygulanmasında basitleştirme, sorumlulukların daha

¹³⁵ a.k.

¹³⁶ Avrupa Birliği, Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği, *AB Bölgesel Politika*, 2000, s.1.

¹³⁷ a.k, s.1.

belirginleştirilmesi, ulusal, bölgesel ve yerel düzeylerde ilgili otoritelerle daha güçlü işbirliği vb.

2000 tarihli Lizbon stratejisinde, en önemli önceliklerinden birinin daha iyi bir yönetim olduğu belirtilmiştir. 2001 yılında bölgesel yönetim üzerine hazırlanan *White Paper*'da bölgesel ve yerel otoritelerin karar verme süreçlerine katılımlarının artırılmasına yönelik yeni yollar açılmıştır. Rapora göre AB bölgesel politikalarının sadece uygulanması değil şekillenmesi de yerel, ulusal otoritelerin ve Birlik otoritelerinin işbirliği ile gerçekleşecektir. *White Paper*, iyi yönetişimin kurallarını; açıklık, katılımcılık, uyum ve etkinlik olarak belirlemiştir.¹³⁸

AB bölgesel politikalarında Lizbon stratejisinin etkilerini taşıyan ve 2007-2013 önemini kapsayan yeni dönem bölgesel politikalarında öncelik alanları ise rekabet gücünün artırılması, ekonomik ve sosyal uyumun sağlanması ve işbirliğinin geliştirilmesi olarak belirlenmiştir. 2005'de Lizbon stratejisinin yenilenmesiyle 2007–2013 dönemi için bölgesel politikalar bağlamında belirlenen uyum politikasında üye ülkelerin, bölgelerin ve kentlerin cazibesini arttırmak; yenilik, girişimcilik ve bilgi ekonomisinin büyümesini desteklemek ve daha fazla ve daha iyi iş alanları yaratmak üç temel öncelik olarak öne çıkmıştır. Bu strateji, yüksek büyüme potansiyeli olan alanlara ve büyüme ve istihdamın itici güçlerine yatırım, uzun vadeli bütünleşik stratejileri desteklemek, diğer Birlik politikalarıyla tamamlayıcılığı geliştirmek, yönetişimi arttırmak gibi unsurlarla desteklenmiştir.¹³⁹

Öte yandan, 1999 yılında AB'de sosyo-ekonomik durumun mekâna yansımaları, mekânsal gelişme eğilimlerini ve geleceğe dair gelişme politikalarını ortaya koyan “Avrupa Mekânsal Gelişme Perspektifi” hazırlanmıştır. Burada üzerinde durulan en önemli konu AB'deki bölgelerarası dengesizlikleri de göz önünde bulundurarak, Avrupa alanı için geliştirilen politikaların ekonomik kalkınmayı, sosyal bütünleşmeyi ve çevresel değerleri desteklemesi gerektiğidir. Bu bağlamda, ekonomik ve sosyal hedeflere ulaşmayı sağlayacak sürdürülebilir ve dengeli bir mekânsal yapılanmanın, küresel ölçekte rekabetçi bir üstünlük elde etme çabasında olan AB için büyük önem taşıdığı ifade edilmektedir. Dolayısıyla AB bölgesel politikalarının doğrudan mekânsal yansımaları olacaktır. Bu nedenle, Perspektif kapsamında, kentle kırsal arasındaki dengeyi hedefleyen, merkez-çevre

¹³⁸ http://ec.europa.eu/regional_policy, Erişim Tarihi: 25.11.2006.

¹³⁹ a.k.

ilişkinini güçlendiren, rekabetçi ve dinamik kentsel alanların yanı sıra kırsal alanda verimli ve üretken yerel kalkınmayı destekleyen, çok merkezli bir mekânsal gelişme öngörülmüştür. Tek bir kentin etkisiyle gerçekleşen gelişmelerin ülkesel boyutta yarattığı sakıncalar vurgulanarak, kır-kent arasında işbirliklerinin geliştirilmesi ve bu alanlar arasında erişebilirliğin artırılması AB gündeminin en önemli konularından biri olarak sayılmıştır.¹⁴⁰

AB bölgesel politikası kapsamında çeşitli konularda yatırımlar özendirilmekte ve desteklemektedir. Bunlar altyapı, çevre, eğitim, araştırma geliştirme ve işletme desteği şeklindedir. Altyapı geliştirme başlığı altında, ulaştırma, enerji şebekeleri, haberleşme bağlantıları, su kaynakları, atık su yönetimi gibi alanlardaki yatırımlar desteklenmektedir. Benzer şekilde, çevrenin korunması hedefi çerçevesinde hava ve su kirliliği, su kaynaklarının yetersizliği ve kalitesizliği, atıkların kontrolü gibi çeşitli boyutları olan çevrenin, uzun vadeli bir kaynak olarak kullanımı anlayışının geliştirilmesi öngörülmektedir. İşletmeler için destek kapsamında, özellikle azgelişmiş bölgelerde zenginlik ve istihdamın temeli olarak görülen KOBİ'lerin desteklenmesi hedeflenmektedir. Diğer iki başlık da bu konuyla yakından ilgilidir. Öğretim ve eğitim alanında öne çıkan kaygı, insan kaynaklarının geliştirilmesi bağlamında uzun süreli işsizliğe karşı mücadele edilmesi ve gençler, kadınlar ya da çeşitli nedenlerle ayrımcılığa maruz kalan grupların emek piyasasına uyumunun sağlanmasıdır. Araştırma ve geliştirme ise ülkeler ve bölgeler arasındaki teknoloji farklarının giderilmesi düzeyinde ele alınmaktadır.¹⁴¹

Görüldüğü gibi AB tarafından belirlenen bölgesel politika çerçevesi, büyük ölçüde yeni bölgeciliğin desteklenmesi anlamına gelmektedir. Dolayısıyla söylemde sürekli varolan bölgelerarası dengesizlik ve azgelişmiş bölgelerin sorunları konusu da bu çerçeve içinde çözümlenmeye bırakılmıştır. AB bölgesel politikalarının çelişkili noktaları şu şekilde özetlenebilir:

AB...bir yandan kendi bünyesindeki ülkeler ve üye ülkeler içerisindeki bölgeler arasındaki dengesizliği gidermeye çalışırken bir yandan da şu çelişkiyi yaşamaktadır: Topluluk, popüler anlayışın 'etkinlik, kıyasıya rekabet, piyasalara müdahale etmeme' olduğu küreselleşme çağında, dünyada sivrilen diğer gelişme odakları karşısında varlığını ve ekonomik gücünü koruma ve rekabet gücünü yitirmeme gibi bir sorunla yüz yüzedir. Öte yandan yeniden genişleme süreci Topluluk gündeminde

¹⁴⁰ http://ec.europa.eu/regional_policy, Erişim Tarihi: 25.11.2006.

¹⁴¹ a.k.

bölgesel politikaların önemini artırmaktadır. Topluluk, bütçesinin önemli bir bölümünü bölgesel politikalara ayırsa da, Topluluğun yarattığı ekonomik değerler içerisinde Topluluk bütçesi oldukça sembolik kalmaktadır. Önümüzdeki dönemde de görünen o ki; içinde yaşadığımız dünyada kıyasıya rekabet ortamının baskısıyla Topluluğun bölgesel politikalara ilişkin harcamaları sembolik düzeyde kalmaya devam edecektir, hatta belki de küçülecektir. Bu tür sembolik harcamaların da Topluluk bünyesindeki bölgesel sorunları çözümleyemeyeceği, yapısal değişimi sağlayamayacağı açıktır (...) Geniş çaplı entegre projeler dışında, bu tür mikro düzeyli kaynak aktarımlarının kalıcı izleri olmadığı bilinmektedir. Öte yandan, Topluluk bu kastettiğimiz türden geniş çaplı projeler geliştiremeyeceği gibi, üye ülkelerin de kendi başlarına bu tür uygulamalara girme şansını ellerinden almıştır.¹⁴²

Sonuç olarak, AB bölgesel politikasının bölgelerarası dengesizlik sorununun çözülmesi hedefine hizmet ettiğini söylemek çok iyimser bir yorum olmaktadır.

AB Bölgesel Politikasının Araçları

AB bölgesel politikalarını yönlendiren ve mali destek sağlayan kurumsal araçlar üye ülkelerin ve aday ülkelerin yararlanmasına açık olması bakımından temelde ikiye ayrılabilir. İkinci bir ayırım ise bu kurumlardan bazılarının doğrudan bölgesel politika amaçları etrafında kurulurken, bazılarının diğer ekonomik ve sosyal politikalar için kurulmuş olmakla birlikte, bölgesel politika ve programları da etkileyen ve kapsayan faaliyetleri düzenlemekte olması üzerinden yapılabilir. Aşağıda, ilk sınıflandırma kullanılarak bu kurumlar açıklanmaktadır.

D) Üye Ülkeler İçin Bölgesel Kalkınma Araçları: Yapısal Fonlar

Genel olarak yapısal fonların amacı, Avrupa çapında daha dengeli ekonomik ve toplumsal gelişmeyi sağlamak ve üye devletlerle ortaklaşa olarak bölgelerde gelişme etkinliklerini finanse ederek bölgelerarası dengesizlikleri azaltmak şeklinde belirlenmiştir.¹⁴³ 1988 yılında yapısal fonlar NUTS sistemiyle ilişkilendirilmiş; 1990'larda bu bir tüzükle birlikte hukuksal zemine oturtulmuştur. NUTS (Nomenclature of Territorial Units for Statistics) adını taşıyan AB bölgesel istatistik sistemi, üye ülkeler arasında bölgesel dengesizliği ortadan kaldırmak ve yapısal fonların kullanımını ortak bir zeminde gerçekleştirmek amacıyla oluşturulan bir sınıflandırmadır. Bu sistemle bölgesel verilerin karşılaştırılabilir olması ve

¹⁴² G. Elmas, *Küreselleşme Sürecinde Bölgesel Dengesizlikler, AB ve Türkiye*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2001, s.131.

¹⁴³ R. Keleş, *Avrupa'nın Bütünleşmesi ve Yerel Yönetimler*, Türk Belediyecilik Derneği-Konrad Adenauer Vakfı, Ankara, 1999, s.51.

bölgelerarası farkların saptanabilmesi hedeflenmiştir.¹⁴⁴ NUTS sistemi üçü bölgesel, ikisi yerel olmak üzere beş düzeylidir.¹⁴⁵

Yapısal fonlar kapsamında üç temel hedef bulunmaktadır:¹⁴⁶

Hedef 1: Kalkınmada geri kalmış bölgelerdeki yapısal uyum ve gelişmenin desteklenmesi. (Az gelişmiş bölgeler AB'nin toplam nüfusunun yaklaşık %22'sini kapsıyor. Ancak, bu bölgeler toplam yapısal harcamaların %70'ini alıyorlar.)

Hedef 2: Ekonomik ve sosyal dönüşüm içerisinde olan bölgelerin desteklenmesi yoluyla, karşılaşılan yapısal güçlüklerin giderilmesi. (Yapısal sıkıntılar yaşayan bölgelere ekonomik ve sosyal dönüşümün desteklenmesi amacıyla yapısal fonların %11,5'i tahsis ediliyor. AB'nin toplam nüfusunun %18'ini kapsıyor.)

Hedef 3: Öğretim, eğitim ve istihdam politikaları ile sistemlerinin modernizasyonu ve uyumlaştırılmasının desteklenmesi. (AB genelinde Hedef 1 bölgeleri dışındaki bölgelerin desteklenmesini öngörüyor. Yapısal fonların %12,3'ü bu amaçla ayrılıyor.)

Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu, AB yapısal fonlarının en büyüğüdür ve açık farkla toplam bütçenin yarıya yakın bir bölümünü oluşturur. Küçük ve orta boy işletmelerin desteklenmesi, üretken yatırımların teşvik edilmesi, altyapının iyileştirilmesi, yerel kalkınmanın güçlendirilmesi hedefleri çerçevesinde kullanılmaktadır.¹⁴⁷

Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu, Ortak Tarım Politikasını destekleyen bu fonun özellikle Yönlendirme bölümünün kırsal kalkınma başlığı altında tarımsal işletmelere yapılan yatırımları, mesleki eğitim gibi konuları desteklemesi, çoğunlukla bölgesel politikalarla çakışmaktadır.¹⁴⁸

Avrupa Sosyal Fonu, istihdamın teşvik edilmesi yönünde oluşturulan Avrupa İstihdam Stratejisi ve Ulusal Eylem Planları kapsamında bölgesel politikalara destek vermektedir.¹⁴⁹

Balıkçılığın Yönlendirilmesi İçin Mali Araç, Ortak Balıkçılık Politikasını finanse ederken, kıyı bölgelerinin gelişmesi amacına dönük destek sağlamaktadır.¹⁵⁰

¹⁴⁴ Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz. K. C. Çamur, Ö. Gümüş, "İstatistiki Bölge Birimleri (NUTS Sistemi), *Bölge Kalkınma Ajansları Nedir, Ne Değildir?*, Der. M. Turan, YAYED-Paragraf Yayınevi, Ankara, 2005, s.147-157.

¹⁴⁵ T. Avaner, "BKA Siyasal Rejim Sorunu Yaratır mı?", *Bölge Kalkınma Ajansları Nedir, Ne Değildir?*, Der. M. Turan, YAYED-Paragraf Yayınevi, Ankara, 2005, s.241.

¹⁴⁶ <http://www.deltur.cec.eu.int>, Erişim Tarihi: 20.11.2006.

¹⁴⁷ AB, Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği, *a.g.k.*, s.5-6.

¹⁴⁸ M. Keating, "Introduction...", s.16-17.

¹⁴⁹ http://ec.europa.eu/regional_policy, Erişim Tarihi: 25.11.2006.

¹⁵⁰ *a.k.*

Uyum (Kaynaşma) Fonu, Ekonomik ve Parasal Birlik hedefinin konulmasıyla (1999) birlikte bölgesel eşitsizliklerin derinleşeceği kaygısıyla daha az gelişmiş ülkelerin gelişmiş olanlara yetişmesi amaç edinilerek kurulmuştur. Buna göre, GSYH oranları AB ortalamasının %90'ından daha az olan Yunanistan, Portekiz, İspanya ve İtalya bu fondan yararlanmıştır. İlgili ülkelerin yeterli düzeylere gelmeleriyle fonun miktarı azaltılmaktadır.¹⁵¹

Bazı sorunlara ortak çözüm bulunması için Topluluk girişimleri oluşturulmuştur. Bölgesel politikaları da içine alan bu girişimler için yapısal fonların yaklaşık % 5'i kullanılmaktadır. Bunlar şu şekildedir:¹⁵²

INTERREG III: Topluluk içindeki ortak sınır bölgelerinde, Topluluk üyesi ülkelerle, sınırları bulunan ülkelerin sınır bölgeleri arasında ve Topluluğun kendi içindeki bölgeler arasındaki işbirliklerini sağlıyor.

URBAN II: Krizde bulunan kentsel alanların ve semtlerin ıslah edilmesi amacıyla geliştirilen yenilikçi stratejileri ve işbirliklerini destekliyor.

LEADER +: Sürdürülebilir kalkınmanın yeni yerel stratejilerinin belirlenmesi amacıyla kırsal alanlardaki sosyo-ekonomik eylem gruplarının işbirliğini destekliyor.

EQUAL: İstihdam pazarına girişte sorunlara neden olan eşitsizliklerin ve ayrımcılığın sebepleriyle mücadele etmek için destek veriliyor.

Avrupa Yatırım Bankası ise az gelişmiş bölgelerde yatırımların teşvik edilmesi, ekonomik ve sosyal kaynaşmanın güçlendirilmesi gibi önceliklerle çalışmaktadır. Bankanın sağladığı finansmanın 2/3'ü, Yapısal Fonlardan ve Kaynaşma fonundan yararlanma hakkına sahip görece yoksul bölgelere dönüktür. Avrupa Birliği'ne tam üye olmayan ülkelerin bölgeleri de özellikle altyapı yatırımları için Bankadan destek alabilmektedir.¹⁵³

II) Aday Ülkeler İçin Bölgesel Kalkınma Araçları: Katılım Öncesi Araçları

AB'ye üyelik başvurusunda bulunan ülkelerin üyelik için gerekli olan reformları yapmaları ve katılıma ilişkin AB fonlarından yararlanmaları amacıyla, katılım öncesi stratejinin bir parçası olarak, bu ülkelere mali destek verilmektedir. Bunlar şu şekilde düzenlenmiştir.

¹⁵¹ a.k.

¹⁵² a.k.

¹⁵³ M. Keating, "Introduction...", s.13-14.

PHARE: Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri için, kurumsal yapılanmanın yanı sıra ekonomik ve sosyal uyumu artırma hedefine yönelik olarak düzenlenmiş bir programdır.

ISPA (Pre-accession Instrument for Structural Policies): Katılım öncesi çevre ve ulaştırma alanlarında yapılacak yatırımlara ilişkin bir fondur. ISPA programı altında içme suyunun temini, atık suların ve katı atıkların işlenmesi, hava kirliliği öncelikli alanlardır. Ulaştırma alanında ise trans-Avrupa kara ve demiryolu ağları arasında bağlantı sağlanması hedefine yönelik çalışmalara destek sağlamaktadır.

SAPARD (Special Accession Program for Agriculture and Rural Development) ise tarım ve kırsal kalkınma alanlarını kapsamaktadır. Bu çerçevede aday ülkelerin tarım politikalarını AB müktesebatına uyumlaştırmaları ve yapısal düzenlemeler için destek vermektedir.

b) Siyasal ve Yönetmel Birim Olarak Bölge

AB bölgesel politikaları içinde siyasal ve yönetmel birim olarak bölgenin ele alınması, yukarıda ele alınan ekonomik boyuta göre, üzerinde daha az uzlaşma olan bir konudur. Bunda, farklı ulus devletlerin değişen siyasal kaygıları kadar, siyasal ve yönetmel temelde üzerinde ortaklaşılabilir bir bölge kavramına ulaşılmasının neredeyse imkânsız olmasının da etkisi vardır. Gerçekten de ülkeden ülkeye çok farklılaşan özelliklerde bölgeler söz konusudur. Yine de bu temelde Avrupa bölgelerini beş grupta toplamak mümkündür. İlk gruptakiler, federal devletlerde yasama, yürütme ve yargı erkine sahip olan federe devlet statüsündeki bölgelerdir. İkinci grup, aynı zamanda devlet niteliğine sahip olan bölgelerdir; Lüksemburg bunun en iyi örneğini oluşturmaktadır. Üçüncüsü, farklı bağımsızlık derecelerine sahip, ne devlet olan ne de yerel yönetim kademesi olan bölgelerdir. Yerinden yönetim birimi olan, yani sadece yönetmel yetkileri olan bölgeler dördüncü grubu oluşturmaktadır. Son grup ise yönetmel niteliği olmayan bölgelerdir.¹⁵⁴

Görüldüğü gibi, farklı nitelikteki bölgelerin ortak bir siyasal ve yönetmel kurgu içine alınması, ekonomik boyuta göre daha zordur. Genel olarak bölge yönetimlerinin kurulması, bu yönde reformlar yapılması aşağıda anlatılan yerellik

¹⁵⁴ A. Mengi, N. Algan, *a.g.k.*, s.175-176.

ilkesi çerçevesinde desteklenme birlikte, bölgelerin siyasal ve yönetsel olarak ne derece özerk olacağı tartışmalara yol açmaktadır. Bu konuda ulus-devletlerin değişen ölçülerde egemenlik kaygıları etkili olmakta ve politikaların ortaklaştırılması zor görünmektedir.

***Yerellik (Subsidiarity) İlkesi*¹⁵⁵**

AB bölgesel politikaları içinde siyasal ve yönetsel birim olarak bölgelerin ele alınması, ekonomik boyutla karşılaştırıldığında çok yeni sayılabilir. Bu siyasal ve yönetsel boyutun üzerine oturduğu temel ilke *subsidiarity*/yerellik kavramıdır. Kavram, AB gündemine ilk olarak Mart 1990'da Belçika'nın verdiği ve yerellik, demokrasi, verimlilik, uyum şeklinde belirlenen dört amacı öne çıkaran memorandumla gelmiştir. Belgede yerellik ilkesiyle, Topluluk merkez organlarının sadece en önemli politik konularla ilgilenmesi ve başka her şeyin yerel düzeydeki yönetimlere bırakılması öngörülmüştür. Belge bir bütün olarak Tek Avrupa Senedinden beri hızlanmış olan Birliği güçlendirme çabaları içinde yer almaktadır. Tartışmalarının çok canlı olduğu bu dönemde, yerelliğin amaç olarak konulması farklı tepkilere yol açmıştır. Ulusal hükümetler ise kendi alanlarını koruma konusunda ısrarlı olmuştur. Ayrıca, yaygınlaştığı zaman, bu ilkenin, ulusal hükümet düzeyini atlayarak Brüksel ile bölgesel ve yerel yönetimler arasında doğrudan ilişki kurulması için kullanılabileceği üzerinde durulmuştur. Bu bağlam içinde, bölge ile ilgili tartışmalar ön plana çıkmıştır.¹⁵⁶

Subsidiarity sözcüğünün etimolojik kökeni Latince *subsidium* sözcüğüne dayanmaktadır. “Subsidium” Latince’de yardım, destek anlamına gelen askeri bir terimdir ve “sadece ihtiyaç anında savaşa katılan ihtiyat birlikleri, yedek birlikler” için kullanılmaktadır. Subsidiarity sözcüğü ise, toplumsal ya da siyasal işlerde eylem önceliğinin (bireye yakın) alt birimlere ait olması ve üst düzeylerin sadece yardım amacıyla, ikincil olarak müdahale etmesi anlamına gelmektedir.¹⁵⁷ Bu anlamıyla yerellik ilkesi ilk defa, 1931 yılında Katolik Kilisesinin toplumsal konularda resmi

¹⁵⁵ Türkçe’ye hizmette halka yakınlık, yetki ikamesi, yardımcı (tali) devlet gibi değişik karşılıklarla çevrilmektedir. Bu çalışmada kullanımdaki yaygınlığı dolayısıyla yerellik şeklindeki çevirisi esas alınmıştır.

¹⁵⁶ N. Davies, *a.g.k.*, s.1187.

¹⁵⁷ B. Canatan, *Düşünce Tarihinde, Kamu Hukukunda, Avrupa Birliği’nde Yerellik İlkesi*, Galeri Kültür Yayınevi, Ankara, 2001, s.1-2.

görüşlerini içeren *Quadragesimo Anno* bildirgesinde açıkça yer almıştır.¹⁵⁸ Bildirgede bu ilke ile bireyin kendi girişimi ile yapabileceklerinin topluluk işleri arasına alınmaması gerektiği gibi, daha küçük ve alt düzeydeki toplumsal yapıların yapabilecekleri işler için daha büyük ve üst düzeydeki toplulukların müdahale etmesinin yanlış olduğu; dolayısıyla devletin de alt düzeyde görülebilecek işleri daha küçük topluluklara bırakması ve sadece önderlik, düzenleme ve denetim gibi işlevler üstlenmesi gerektiği savunulmaktadır.¹⁵⁹

Kamu hukuku açısından yerellik ilkesi, kamusal yetkilerin ve görevlerin, devlet ve devlet altı siyasal ve yönetsel birimler arasında mümkün olduğu kadar bireye daha yakın alt birimlerde kalacak şekilde paylaşılmasını öngörmektedir. Üst düzeyler, bir iş bireye yakın alt birimler tarafından yeterli düzeyde görülebildiği ölçüde müdahale etmemeli; ancak alt birimler yetersiz kaldığında, kendisi de o alanda daha etkili iş görebilecekse devreye girmelidir. Özetle, yerellik kavramı, yerel bir birimdeki herhangi bir hizmetin öncelikle en yakın ve alt yönetsel organ tarafından görülmesi, ancak bu hizmeti yerine getiremeyeceğinin anlaşılması durumunda daha üst yönetsel organların müdahalede bulunması olarak tanımlanabilir. Kamu hukuku açısından, ilke ile alt ve üst düzeye ait iki bağımsız yetki alanı olduğu kabul edilir, ancak her iki düzeyin ortak müdahalesine açık görev alanlarında önceliğin ilke olarak alt düzeyde olması öngörülür. İlke, alt düzey lehine genel yetki öngörmez, ancak üst düzeye de genel yetki tanımaz. Bir başka deyişle, bu

¹⁵⁸ Sözcük anlamı olarak kırkıncı yıl demek olan bu bildirge, gerçekten de 1891’de yayınlanan “*Rerum Novarum*” (yeni düzen) bildirgesinin kırkıncı yılı nedeniyle yayınlanmıştır. 1891 tarihli bildirge, 19. yüzyıl Sanayi Devrimi günlerinin hızlı ve zorlu değişim koşullarında, bireyin ve ailenin korunmasını amaçlayan, sivil toplum kurumlarına devlet müdahalesine karşı çıkan, kısaca, liberallere karşı sosyal devlet ilkesini, insanın sosyal yanını, sosyalistlere karşı da bireyin ve ailenin kutsallığı ve sivil toplumun rolünü vurgulayan bir belgedir. 1931 tarihli *Quadragesimo Anno* bildirgesi ise açıklandığı iki savaş arası ekonomik bunalım günlerinin bir yansıması olarak, hem bireyselci düşüncüyü hem de devlet müdahaleciliğini eleştirmektedir. Bildirgede birey-toplum-devlet arasında işbölümü ilkesi olarak subsidiarity ilkesi önerilmektedir. Katolik Kilisesi kişiliğin korunması ve dayanışma ile birlikte toplum öğretisinin üç temelinden biri olarak tanıdığı bu ilkeye daha sonraki bildirgelerinde de yer vermiştir. Bkz., *a.k.*, s.24-26.

¹⁵⁹ Katolik kilisesi subsidiarity ilkesini kendisi ortaya çıkarmamıştır, daha önce çeşitli düşünürler tarafından yakın kavramlarla dile getirilen bir düşüncüyü, ilk defa bu kavram ile ifade etmiştir. Subsidiarity ilkesinin tarihsel ve düşünsel kökenleri Aristo ve Akinolu Thomas’ın organik toplum düşüncesi, Althusius’un federalizm düşüncesi ve Locke’un klasik liberalizminden Robert von Mohl ve Jellinek tarafından geliştirilen liberal devlet öğretisine kadar değişik zaman ve koşullarda ifade edilen çeşitli toplum ve devlet kuramlarında aranmalıdır. Bu düşüncelerden süzülen haliyle siyasal bir ilke olarak, subsidiarity, “(...) devletle devleti oluşturan birimler arasında önceliğin bireye yakın alt düzeylere, dolayısıyla yerel ya da bölgesel yönetimlere ait olması şeklinde anlaşılmalıdır.” Bkz., *a.k.*, s.3, 9-10, 24-29.

ilkenin temel olduğu bir sistemde, genel mantık merkezi devletten yana değil yerel ya da bölgesel yönetimlerden yana işleyecektir.¹⁶⁰

Yerellik ilkesinin, yukarıda sözü geçen anlamında hayata geçirilmiş en iyi örnek olarak Federal Almanya kabul edilmektedir. Buradan da anlaşılacağı gibi, Federal Almanya’da federal devletle eyaletler arasındaki yetki ve görev bölüşümü ve bu bölüşümde temel oluşturan yerellik ilkesi, AB düzeyinde Birlik ve üye devletler arasındaki ilişkilere de bir model oluşturmuştur.¹⁶¹

AB’de yerellik ilkesi, Avrupa bütünleşmesi sürecinde ulusal egemenliklerin korunması, yerel çoğulculuğun eylem alanının daraltılmaması, AB’deki demokrasi zaafının giderilmesi gibi çeşitli kaygıları gidermek amacıyla bir uzlaşma zemini olarak ortaya çıkmıştır. Birlik düzeyinde yerellik kavramı etrafında şekillenen yaklaşımın temeli, Birliğin yönetsel organlarının, üye ülkelerin merkezi ya da yerel yönetimlerinden daha etkili olmaması için duyulan kaygılara dayanır. Birliğin 7 Şubat 1992’de imzaladığı ve 1 Kasım 1993’de yürürlüğe giren, kurucu niteliği olan Maastricht Anlaşması da kavramı bu niteliğiyle vurgulamaktadır. Anlaşmanın 3/B maddesinde, ilkeye Birlik ile üye ülkeler arasındaki ortak yetki alanlarında üye devletlerin öncelikli eylem hakkını korumak amacıyla yer verildiği belirtilmiştir.¹⁶² Maastricht Anlaşması’nda, yerellik kavramının diğer boyutu da, yerel birimlerin güçlendirilmesi ve özerkleştirilmesi temelinde tanımlanmaktadır.

Yerellik ilkesiyle, alt basamaktaki örgütün belli bir görevi uygun bir şekilde yerine getiremediği durumlarda, üst düzeydeki örgütün bu görevi yerine getirmesi karara bağlanmış olmaktadır. Bu boyutuyla ilkenin başlıca savunucusu, Alman eyaletleri olmuştur.¹⁶³ AB çatısı altında sahip oldukları ve egemenlik haklarından doğan bir bölüm yetkilerini yitirmekten kaygı duyan Alman federe devletleri, yerellik ilkesini bir güvence olarak görmüştür.¹⁶⁴ Bu haliyle, yerellik ilkesinin güçlü ve birleşik bir Avrupa’nın yerel birimleri zayıflatacağı, yerel birimlerin yetkilerinin Brüksel’deki Birlik merkezine aktarılacağı, böylece bölgesel ya da yerel düzeydeki

¹⁶⁰ a.k., s.37-41.

¹⁶¹ a.k., s.37.

¹⁶² a.k., s.144, 37.

¹⁶³ a.k. s.87.

¹⁶⁴ R. Keleş, “Hizmette Halka Yakınlık (Subsidiarty) İlkesi ve Yerel Yönetimler”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, C.4, S.1, Ocak 1995, s.5.

sorunların tabanda demokratik olarak çözülmesi yolunu ortadan kaldıracakı konusundaki kaygıların ortadan kaldırılması amaçlarına da hizmet ettiği görülmektedir.¹⁶⁵

Bölgeler Komitesi

Maastricht Anlaşması yerellik ilkesinin yanı sıra, yerel/bölgesel birimlerin Birlik düzeyinde temsil edildiği oran niteliğinde bir komitenin kurulmasını öngörerek, AB bütünleşmesinde yerel ve bölgesel yönetimlerin işlevlerine, dolayısıyla ulus altı bölgeselleşme eğilimlerine ayrı bir ivme kazandırmıştır. Avrupa Parlamentosu'nun bu yöndeki çalışmaları Kasım 1991'de yapılan bir toplantıda, bu tür bir komitenin kurulması doğrultusunda bir eğilimin ortaya çıkmasıyla başlamıştır. Bölgeler Komitesi'nin somutlaşması ise, Maastricht Anlaşmasında danışma organı niteliğindeki bir kuruluş olarak tanımlanmasıyla gerçekleşmiştir. Ardından, Avrupa Parlamentosu'nun 24 Nisan 1993 tarihinde aldığı bir kararla Komitenin kurulmasıyla birlikte, yerel ve bölgesel yönetimler ilk kez AB düzeyinde söz sahibi olmuştur. Komitenin statüsü bağımsızdır, herhangi bir organdan emir almadan çalışmaktadır. Maastricht Anlaşması'na göre, Komitenin görevi AB Bakanlar Konseyi ve Komisyonu'nu desteklemektir. Böylelikle, Komitenin, Komisyon ve Konseye Birlik yararına önerilerde bulunması beklenmektedir.¹⁶⁶

Bölgeler Komitesi, bölge, eyalet, yerel yönetim temsilcilerinden oluşmaktadır. Komitenin üyeleri, üye devletlerin önerileri üzerine AB Konseyi tarafından dört yıllığına atanmaktadır. Üyelerin yeniden atanması mümkündür. Bölgeler Komitesi'ne yerel yönetimlerden ayrı olarak temsilci gönderen ve bu şekilde bölge ortak adı altında değerlendirilen birimlerin özellikleri birbirinden çok farklıdır. Örneğin Almanya, eyaletler, Lüksemburg hem bölge, hem üye devlet, Belçika ve İspanya özerk bölge, Portekiz kıta bölgeleri, Hollanda il düzeyinde temsil edilmektedir. Buna bağlı olarak, temsilcilerin siyasi ve yönetsel statüleri de birbirinden çok farklıdır. Topluluk temsilcileri, belediye başkanları, özerk topluluk başkanları, bölge meclisi başkanları, bağımsız bölge temsilcileri, bölge temsilcileri, il

¹⁶⁵ R. Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, 4. Basım, Can Yayınevi, İstanbul, 2000, s.79.

¹⁶⁶ a.k., s.79-80.

temsilcileri, ilçe temsilcileri, eyalet başbakanları, valiler, kent ve belediye birliklerinin üyeleri Komitede temsilci olabilmektedir.¹⁶⁷

AB'ye üye devletlerin yerel ve bölgesel birimlerinin statülerinin birbirinden çok farklı olması, Bölgeler Komitesi'nin oluşumu ve çalışmaları açısından bazı zorluklar yaratmıştır. Örneğin bölge kavramı her ülke için farklı anlama gelmektedir. Bölge çapında bir örgüte sahip olmayan ülkelerde bu basamağı yerel yönetimlerden gelenler temsil etmektedir. Doğal olarak, yerel yönetimlerle bölge yönetimlerinin çıkarları her zaman örtüşmediğinden, uygulamada sorunlar ortaya çıkmaktadır.¹⁶⁸

Bölgeler Komitesi, yılda beş defa toplanır. Komite, kendi üyeleri arasından 2 yıllık süre için bir başkan ve başkanlık divanı seçer. AB Konseyi ve AB Komisyonu'nun isteğiyle, Komite başkan tarafından toplantıya çağrılabilir. Bölgeler Komitesi'nin çalışmaları belirlenen çeşitli konular etrafında oluşturulan sekiz sürekli ve dört alt komisyon şeklinde sürmektedir.¹⁶⁹

Bölgeler Komitesi, asıl olarak, Avrupa politikalarının geliştirilmesi ve uygulanmasında, yerel ve bölgesel yönetimlerin daha fazla katılımını sağlamak amacıyla çalışmalar yapmaktadır. Komite, talep edildiğinde Konsey ve Komisyona görüş bildirmektedir. Ancak, bazı konularda Bölgeler Komitesi'ne danışılması isteğe bağlı değil, zorunlu hale getirilmiştir. Bu konular, bölgesel gelişme politikası, sağlık, eğitim, mesleki eğitim, yapısal fonlarla ilgili olmayan ekonomik ve toplumsal uyum çalışmaları, yapısal fonlara ve Uyum Fonuna yeni bir biçim vermeye yönelik önlemler şeklindedir. Komiteye danışmanın zorunlu olduğu durumlarda, bu zorunluluğun yerine getirilmemiş olması, biçim koşullarına uyulmadığı gerekçesiyle alınan kararın iptal edilmesi olasılığını doğurmaktadır. Böylece, Bölgeler Komitesi, yerel ve bölgesel yönetimlere hem katılım, hem de temsil olanağı sağlayan, önemi giderek artan bir organ haline gelmiştir. Bölgeler Komitesi'ne danışılması gereken

¹⁶⁷ A. Mengi, *Avrupa...*, s.32-33.

¹⁶⁸ *a.k.*, s.33-34.

¹⁶⁹ Bu komisyonların çalışma alanları şu şekildedir: 1) Bölgesel gelişme, ekonomik gelişme, yerel ve bölgesel maliye; 2) Turizm, kırsal alan, aile planlaması, tarım, avcılık, balıkçılık, ormancılık, deniz ve dağ bölgeleri; 3) Haberleşme, ulaştırma ve iletişim ağı; 4) Kentleşme politikası; 5) Alan düzenlemesi, çevre, enerji; 6) Eğitim, öğretim; 7) Yurttaşlık, kültür, tüketiciler, gençlik ve spor; 8) Ekonomik ve sosyal işbirliği, sosyal politika, sağlık işleri. Bkz. R. Keleş, *Avrupa'nın...*, s.47.

başlıklar arasında sayılmayan konularda da, Konsey ve Komisyonun uygun göreceği durumlarda Bölgeler Komitesi'ne başvurabileceği öngörülmüştür.¹⁷⁰

Maastricht Anlaşması ile oluşturulan güçlü yerel/bölgesel yönetim kavrayışı içinde, ne Bölgeler Komitesi'nin ne de bölgesel ve yerel birimlerin, yetki çatışmalarına ilişkin olarak Avrupa Adalet Divanı'nda dava haklarının olmaması bir eksiklik olarak görülmektedir.¹⁷¹ Avrupa Parlamentosu'nun yararlandığı bu hakkın kendisine de tanınması amacıyla, Bölgeler Komitesi, 1995 yılında bir kurumsal değişiklik önerisinde bulunmuş, ancak bu istek benimsenmemiştir. Kurumsal değişiklik önerisini olumlu karşılayan gruplar bile, yerellik ilkesinin ihlali durumunda yerel/bölgesel yönetimlerin Adalet Divanı'na başvuru hakkının tanınması yönündeki talebi olumlu karşılamamıştır.¹⁷²

Genel olarak, bölgelerin AB politikalarına etkilerinin, üye ülkelerin iç hukukunun izin verdiği ölçüde olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Bir başka deyişle, bölgeler, AB ile ulusal devlet aracılığıyla ilişki kurmaktadır. Ancak, bölgeler, Birlik organlarıyla doğrudan ilişki için, ziyaret ve yetkililerle görüşmenin ötesinde, AB merkezinde büro kurmak şeklinde gayri resmi kanallar geliştirmiştir. Bir başka deyişle, bölgeler Brüksel'de bilgi ve bağlantı büroları kurmaktadır. 1985'de ilk kez Alman eyaletleri bu tür bürolar kurarak yolu açmış; ardından Belçika, Fransa, İspanya ve Avusturya bölgeleri, Danimarka ve İsveç kentleri, İngiliz belediyeleri, Kuzey İrlanda, İskoçya ve Galler temsilcileri Brüksel'de büro kurmuştur. Bu ilişki biçimi, ulusal egemenlik ve dış politikaya ilişkin teamüllere aykırı bulunarak çok eleştiri almıştır. Bu noktada söz konusu bürolar, gayri resmi nitelik taşıdıkları savıyla savunulmaktadır.¹⁷³

¹⁷⁰ R. Keleş, *Avrupa'nın...*, s.45.

¹⁷¹ A. Mengi, *Avrupa...*, s.34-35.

¹⁷² Öte yandan, Maastricht Antlaşması'nın bazı maddelerinin bölge yönetimlerine Avrupa Adalet Divanı'na başvuru hakkına olanak tanıdığı görülmektedir. Bunlar şu şekilde sıralanabilir: 1) Bölge yönetimleri kendi ülkelerinde merkezi yönetimle bir anlaşmaya vararak, mahkemeye başvurabilir. 2) Ulusal mahkemede görülen bir davada sırasında, Anlaşma'nın yorumuyla ilgili konularda ya da Anlaşma'da yer alan bazı Avrupa kuruluşlarının statülerinin içeriği hakkında -bu statülerin izin verdiği durumlarda- başvurma hakkını kullanabilir. Ancak, üye ülkelerin iç hukuklarındaki sınırlamalar, bu hakkın her zaman kullanılmasına olanak vermeyebilir. 3) Gerçek ve tüzel kişiler de, kendilerini doğrudan ilgilendiren ya da başkaları aleyhine alınmış olmakla birlikte, onları da etkileyen kararlara karşı mahkemeye başvurabilir. Burada kişi kavramı, yerel yönetimleri ve bölge yönetimlerini de kapsamakta olduğundan, başvuru hakkına onların da sahip olduğu söylenebilir Bkz., R. Keleş, *Avrupa'nın...*, s.37,46.

¹⁷³ A. Mengi, *Avrupa...*, s.49-50.

Bölgeselleşme Şartı (Community Regionalization Charter)

1990'lı yılların sonunda bölgesel yönetim reformlarının AB düzeyinde ortaklaştırılması ve güçlendirilmesi yönündeki isteklerin bir yansıması olarak, bölgeselleşme eğilimlerine ilişkin bir şart ortaya çıkmıştır. Avrupa Parlamentosu'nun, 18 Kasım 1988'de onayladığı Bölgeselleşme Şartı (*Community Regionalization Charter*) uyulması zorunlu bir belge değildir, daha çok bir tavsiye niteliğindedir. Uzun bir hazırlık sürecinden sonra ortaya çıkan Şartın amacı büyüyen Avrupa'yı bölgeselleştirme yoluyla bütünleştirme, sınırları daha kolay aşılabilir yapma ve devletler üstü işbirliğini kolaylaştırma olarak ifade edilmiştir.¹⁷⁴

Şartta bölge “coğrafi yönden nüfusu kimi ortak özellikler taşıyan ayrı bir birim ya da kendine yeterli bir yapı oluşturan yöreler ya da yörelerin birlikte oluşturdukları bütüncül yapılar” olarak tanımlanmaktadır. Bu tanım açısından önem taşıyan ortak özellikler dil, kültür ve tarihsel gelenekler şeklinde belirlenmiştir. Toplam 27 maddeden oluşan Şartta bölge tanımının yanında, kurumlar, yetkiler, mali araçlar, bölge içinde ve bölgelerarası işbirliği, bölgelerin ulusal devlet ve AB kararlarına katılma yollarına ilişkin maddeler yer almaktadır. Yukarıda sözü geçen farklı ulusal eğilimlerin bir yansıması olarak, üye devletler arasında Bölgeselleşme Şartı konusunda bir uzlaşma yoktur. Örneğin, Fransa federalizmi dayattığını savunarak Şartı kabul etmemektedir. Bazı devletler de Şartı anayasalarına aykırı olduğu gerekçesiyle uygun görmemektedir. Şart'ın incelenmesi AB düzeyinde bölge yönetimi sorununun ele alış biçiminin, sözü geçen itirazlar da akılda tutularak, anlaşılmasına yarar sağlayacaktır.¹⁷⁵

Bölgeselleşme Şartı'na göre, bölgeler, yukarıda sözü geçen özelliklerin sonucu olan özgül kimlikleri ile korunmalıdır. Şartta, bölgelere tüzel kişilik verilmesi, sınırlarının saptanmasında bölge halkının isteklerinin dikkate alınması ve

¹⁷⁴ Şart öncesi çalışmalar şu şekilde ilerlemiştir: Avrupa Parlamentosu'nun 18 Nisan 1984 tarihli bir kararında, demokratik bir Avrupa kurulmasında bölgelerin önemine değinilmiştir. Ardından, 18 Haziran 1984'te Konsey, Komisyon ve Parlamento, ortak bir açıklama yaparak, bölgelerin Avrupa karar süreçlerindeki rolünün önemli olduğunu vurgulamıştır. Aynı yıl içinde Parlamentonun topladığı Bölge Konferansı'nın sonuç bildirisi bu konuya değinmiştir. Ardından çalışmalar hız kazanmıştır. R. Keleş, *Avrupa'nın...*, s.62.

¹⁷⁵ Avrupa Bölgeselleşme Şartı'nın içeriği incelenirken, A. Mengi'nin Avrupa Birliği'nde Bölgeler Karşısında Yerel Yönetimler adlı kitabında yer alan çeviriden yararlanılmıştır. Bkz. A. Mengi, *Avrupa...*, s. 61-68.

sınırlarında değişiklik yapılması gerektiğinde de, bunun demokratik yöntemlerle ve bölgede yaşayanların görüşü alınarak gerçekleştirilmesi zorunlu sayılmaktadır.

Bölge yönetimi, Şartta yasama ve yürütme organının bulunduğu bir yapı olarak öngörülmüştür. Bölge meclisi üyeleri seçimle belirlenecektir. Bölge meclisi ulusal meclisin belirleyeceği sınır ve koşullar içinde, yasama erkine sahip olabilecektir. Bölge meclisinin yetkileri bölge anayasalarında gösterilecektir. Böylelikle, anayasadan aldıkları yetkilerle bölge meclisi, bölge bütçesini onaylayacak ve bölgenin yürütme organını denetleyebilecektir. Şartta, bölgelerin kendi işleri konusunda yetkili oldukları belirtildikten sonra, başlıca yetkileri, bölgenin yasama ve yürütme yetkisine sahip olduğu bütün konular, yürürlükteki ulusal yasalar çerçevesinde yasaların geliştirilmesi ve uygulanması ve yürütme şeklinde sayılmaktadır. Bölgenin yürütmeden sorumlu bir yönetim organı olacak ve başında bulunan başkanla birlikte, bölge meclisine karşı sorumlu olacaktır. Şart, bunların dışında kalan ve danışma görevi bulunan organların bölge anayasaları ile oluşturulabilmesini öngörmüştür.

Şartta bölgelerin kendi örgütlenmelerini serbestçe yapabilmelerine alan tanınmış ve ekonomik kalkınma ile yurttaşlara sunulacak hizmetler konusunda geniş bir alan bırakılmıştır. Bölgesel kalkınma politikası, bölge planlaması, tarım, ulaşım, turizm, bayındırlık, sosyal güvenlik, kültür, sanat, spor, boş zamanların değerlendirilmesi, eğitim, sağlık ve su işleri gibi konular bölgelerin görev alanları içinde sayılmıştır. Bu alanlara ilişkin yetkilerini kullanılması sırasında, bölgelerin yerel yönetimlerin görev alanlarına girmelerinin önlenmesinde ulusal yasaların ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın birer güvence oluşturması gerektiği üzerinde durulmuştur. Ayrıca, yerinden yönetim ilkesinin bir gereği olarak, merkezi yönetimin bölge yönetimlerine, bölgelerin de yerel yönetimlere yetki devretmeleri için yasal yolların oluşturulması önerilmektedir. Merkezi yönetim ve bölgeler ile bölgelerin kendi aralarında çıkabilecek sorunların çözüm yeri olarak, her iki basamaktaki yönetimlerle ilişkisi bulunmayan bağımsız mahkemeler gösterilmiştir.

Bölge yönetiminin, yetkilerini kullanabilmesi için, mali özerkliğe ve yeterli öz kaynaklara sahip olması gerektiği vurgulanmıştır. Bölgelerin maddi kaynakları olarak, kendi toplayacakları vergiler, devletin bölgelere kısmen ya da tümüyle

bırakacağı vergi gelirleri, devlet vergileri üzerine yapabilecekleri ilaveler ve devletin yapacağı kaynak transferleri sayılmaktadır. Özerkliğinin korunabilmesi için, merkezi yönetimin bölgelerin yetki alanları içinde kalan yardımlarını, özel bir amaç belirterek değil, genel amaçlı yapması önerilmiştir. Böylece, devletin ilgili hizmetlere ve bölgesel projelere tek yanlı müdahalesinin önüne geçilmiş olacaktır. Bölgenin görev alanının genişlemesi ya da devletin bölgeye yeni görevler vermesi durumunda, bunların gerekli kıldığı mali kaynaklar da bölgeye devredilecektir.

Şart, farklı ülkelerin bölgeleri arasında sınır ötesi işbirliğini desteklemektedir. Bölgelerarası sınır ötesi işbirliğine, üye devletler sadece izin vermekle kalmayacak, aynı zamanda destekleyecektir. Bölge yönetimlerinin kendi yetki alanlarına giren konularda yapacakları sınır ötesi işbirliği dış ilişki olarak değil, bir iç iş olarak tanımlanmaktadır. Özellikle, ulusal bölge kalkınma programları arasında ve sınır bölgeleriyle ilgili programlar arasında işbirliği sağlanmasına önem verilmiştir. Şart, bu konulardaki çalışmaların gerektireceği mali kaynağın Birliğin yapısal fonlarının sağladığı olanaklardan karşılanmasını öngörmektedir.

Şart, bölge yönetimlerinin ulusal düzeydeki karar süreçleri ve AB'nin karar organlarıyla ilişkileri üzerine kurallar koymuştur. Ulusal düzeyde, bölgelere merkezi devlet tarafından bölge sınırları içinde uygulanan politikalara uygun yöntemlerle katılma hakkı tanınmıştır. Ayrıca, Birlik düzeyinde tartışmalarda konu, bölgeyi doğrudan ilgilendiriyorsa, bölgenin kararların oluşumuna katılması istenmektedir. Bu bağlamda, Şart, üye devletlere ilgili konularda bölgelere bilgi vermek sorumluluğu yüklemiştir. Sözü geçen maddelerle, üye devletlerin AB ile olan ilişkilerinde yerel/bölgesel yönetimlerin de belli işlevlere sahip olmaları yolundaki anlayış, daha da güçlendirilmiş olmaktadır.

Sonuç olarak, Şartın özerk bölge yönetimi düşüncesinin çok açık bir şekilde kağıda döküldüğü bir belge olduğunu söylemek mümkündür.

2. Avrupa Konseyi Çerçevesinde Bölge Yönetimi

Avrupa Konseyi, Avrupa'nın İkinci Dünya Savaşı sonrası işbirliği arayışının yarattığı örgütlerden biridir. 5 Mayıs 1949'da Londra'da imzalanan bir anlaşmayla 13 Batı ve Kuzey Avrupa ülkesi Konseyin temellerini atmıştır. Avrupa Konseyi'nin başlıca amaçları insan hakları ve çoğulcu demokrasiyi korumak, Avrupa kültürel

kimliğini oluşturmak ve geliştirmek, Avrupa toplumlarının karşılaştığı sorunlara çözüm üretmek, Orta ve Doğu Avrupa ülkelerine politik, hukuki ve anayasal reformlarda yardımcı olmak şeklinde sıralanmaktadır. Türkiye Avrupa Konseyi'ne 1949'da üye olmuştur.¹⁷⁶

Avrupa Konseyi düzeyinde, yerel birimlerin özerkliği üzerine yapılan çeşitli faaliyetler ve hazırlanan belgeler, daha çok siyasal ve yönetsel boyutuyla bölgelerin öne çıkmasını desteklemektedir. Konsey çalışmalarında, yerel ve bölgesel yönetimler Avrupa'nın bütünleşmesi ve demokratikleşmesi yönünde önemli bir temel olarak ele alınmaktadır. Bu bağlamda, en önemli gelişme, geniş kabul gören Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve üzerinde henüz uzlaşılmamış olan Bölgesel Özerklik Şartı olmuştur. 1985'de Yerel Yönetimlerden Sorumlu Avrupa Bakanlar Konferansı'nda kesinleştirilen Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı yerellik (subsidiarity) ve yerel özerklik kavramlarının çeşitli boyutlarıyla hayata geçirilmesinde önemli bir adım sayılmaktadır.

Avrupa Konseyi yerellik kavramını, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının en önemli maddesi olarak kurgulamıştır. Şartın başlangıç bölümünde, gerçek sorumluluklara sahip yerel yönetimlerin, hem etkili hem de yerellik ilkesine uygun bir yönetim sağlayacağına değinilmiştir. Özerk yerel yönetimin kapsamını belirleyen maddede ise, kamusal sorumlulukların genellikle ve tercihen, yurttaşa en yakın olan yönetimlerce yerine getirilmesi, sorumluluğun bir başka yönetime bırakılmasında, görevin kapsamı ve niteliği ile etkinlik ve ekonomi ilkelerinin gereklerinin göz önünde bulundurulması gerektiği hükme bağlanmaktadır. Şartın diğer maddeleri de yerellik ilkesini destekler ifadeler taşımaktadır.¹⁷⁷ Bu bağlamda, Avrupa Konseyi'nin yaklaşımının özü, devlet yapılanmasının merkeziyetçilik ilkesine göre değil, adem-i merkeziyetçilik ilkesine göre düzenlenmesidir.¹⁷⁸

Türkiye Yerel Yönetimler Özerklik Şartına 21 Kasım 1988 tarihinde imza atmış ve 1993'de ilgili Bakanlar Kurulu kararının Resmi Gazete'de yayımlanmasıyla onaylamıştır. Türkiye bazı konularda anlaşmaya çekinceler koymuştur.

¹⁷⁶ Y. Erbay, Z. Yener, *Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi Yerel Yönetimlerimizin Avrupa Platformu*, Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Akademisi (WALD), İstanbul, 1999, s.14-16.

¹⁷⁷ R. Keleş, "Hizmette...", s. 7-8.

¹⁷⁸ B. A. Güler, "Yerel Yönetimlerde Reform Sorunu", *Yerel Yönetimler Sempozyumu, 1-2 Kasım 2000*, TODAİE, Ankara, 2000, s.2.

Avrupa Konseyi'nin kurumsal yapısı içinde, bölgesel ve yerel yönetimlerin geliştirilmesini destekleyen ve onları söz sahibi kılan bir organ olarak, bir Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi yer almaktadır. Kongre, yerel ve bölgesel yönetimlerin, Avrupa birliği idealinin gerçekleşmesine katkıda bulunmaları ve bu amaçla Konsey çalışmalarına katılmaları hedefiyle oluşturulmuştur.

Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi

Avrupa Konseyi çerçevesinde 1957'de Yerel ve Bölgesel Yönetimler Sürekli Konferansı (Congress of Local and Regional Authorities of Europe - CLRAE) adı altında, yerel ve bölgesel yönetimleri temsil eden bir danışma organı oluşturulmuştur. Önce istişari düzeyde bir araya gelen Konferans, 1961'de daimi bir statü kazanmış; 14 Ocak 1994'de ise Bakanlar Komitesinin aldığı bir kararla organın adı ve yapısı değişmiş; Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi olarak adlandırılmaya başlanmıştır.¹⁷⁹

Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi iki meclisten oluşmaktadır: Yerel Yönetimler Meclisi ve Bölge Yönetimleri Meclisi. Meclislerde bu yönetimlerin temsilcisi olan seçilmiş kişiler yer almaktadır. Kongrenin statüsünde başlıca görevleri şu şekilde sıralanmaktadır:¹⁸⁰

- a)Yerel birimlerin, Konsey'in yerel yönetimlerle ilgili çalışmalarına daha etkin katılımının sağlanması;
- b)Avrupa ülkelerinde, halkın refahı ve çıkarları doğrultusunda, bölgeler düzeyinde varolan kültürel ve ekonomik farklılıklar da göz önünde tutularak, gerçekten özerk olan yerel ve bölgesel yönetim yapılarının oluşturulması;
- c)Bütün Avrupa'da belediyeler ve bölge yönetimleri arasında işbirliğinin özendirilmesi ve desteklenmesi.
- d) Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde yerel ve bölgesel demokrasinin gelişmesine destek verilmesi.

¹⁷⁹ Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi'nin kuruluşunu düzenleyen Şart için bkz. Y. Erbay, Z. Yener, *a.g.k.*, s.45-75.

¹⁸⁰ Y. Erbay, Z. Yener, *a.g.k.*, s.24,46; R. Keleş, *Yerinden...*, s.76.

Avrupa Bölgesel Özerklik Şartı

Bölgesel Özerklik Şartı, Avrupa Konseyi'nin bölgeselleşmeye ilişkin yaklaşımını göstermesi açısından çok önemli bir belgedir. Hazırlıkları, 1990'ların başında Avrupa'da bölge yönetimlerinin genel bir değerlendirmesi niteliğindeki çeşitli çalışmalara dayanan Bölgesel Özerklik Şartı şekillendirilirken, bölgesel yönetimler konusunda AB düzeyindeki gelişmeler de dikkate alınmıştır. Bu çalışmalar sonucunda, bölgesel özerkliğe dair bir şart oluşturulması yönündeki eğilim güçlenmiştir. Hazırlanacak şarta ilişkin beklentiler bölge ölçeğindeki kurumları tek tip hale getirme amacını gütmemesi, bölgeselleşmenin demokratik ilkelerini belirleyerek bölgecilik ve ayrılıkçılık arasındaki sınırları göstermesi, bölge yönetimleri ve yerel yönetimlerin görev alanlarının sınırlarını belirlemesi ve bölgelerarası işbirliğini güçlendirerek, siyasal ve toplumsal istikrarın sağlanmasına katkıda bulunması temelindedir.¹⁸¹

Yukarıda sözü geçen hazırlıkların ardından, Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi'nin 1994 yılında aldığı bir tavsiye kararıyla, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı gibi bir Avrupa Bölgesel Özerklik Şartı'nın hazırlanmasına başlanmıştır. Kongrenin Parlamenterler Meclisi ile işbirliği içinde yürüttüğü çalışmalar sonunda ortaya çıkan Şart taslağı, Haziran 1997'de Kongrede oylanarak kabul edilmiştir. Bölgesel Özerklik Şartı, üye devletlerin tümü tarafından kabul edilip imzalandığında yürürlüğe girecek bir belge niteliğini taşımaktadır ve henüz bu gerçekleşmediği için geçerli bir belge değildir. Ancak, tıpkı AB'nin Bölgeselleşme Şartı gibi Avrupa'da bölgeselleşme eğilimlerinin içeriğini ve geldiği

¹⁸¹ R. Keleş, *Avrupa'nın...*, s.62-63. Keleş, Bölgesel Özerklik Şartı'na hazırlık niteliği taşıyan en önemli faaliyetlerden biri olarak 1993'de Cenevre'de toplanan Avrupa Bölgeselleşme Konferansı üzerinde durmaktadır. Konferansın Sonuç Bildirgesi, genel olarak Avrupa devletlerinin bölge yönetimlerine ilişkin kaygılarını ve görüşlerini yansıtmaya açısından ilginçtir. Bildirgede, bölgelerin ortaya çıkması ve yerinden yönetim doğrultusundaki genel eğilimin, her ne kadar ulus devletin rolünde bir azalmaya ve niteliğinde bir değişmeye yol açma ihtimali olsa da, bunun ulus devletlerin ortadan kalkmasıyla sonuçlanmayacağı belirtilmektedir. Bu bağlamda, yeni Avrupa'nın, bölgesel ve yerel yönetimlere olduğu kadar devletlerin kendisine de dayanacağı vurgulanmaktadır. Bazı politika alanlarında merkezîyetçilik ve bazı başka alanlarda da yerinden yönetim ilkesinin uygulanması arasında zorunlu bir çelişki olmadığı belirtilmektedir. Bunların, aynı olgunun iki yüzünü oluşturduğunun ve hem demokrasiye hem çoğulculuk ilkesine saygılı bir Avrupa'nın kurulması sürecine katkıda bulunacağının altı çizilmektedir. Ayrıca, etnik kimlik üzerinde çok durulmasının, yabancı düşmanlığı, ulusçuluk ve bölgecilik gibi eğilimlerin güç kazanmasına yol açabileceği; bu nedenle yerel ve bölgesel demokratik kurumların temsilcilerinin asıl karşı çıkması gereken konunun bu olması gerektiği ileri sürülmüştür.

noktayı yansıtmaları açısından önemli bir belgedir. Bu nedenle, Şartın ana hatlarıyla ele alınması yerinde olacaktır.¹⁸²

Bölgesel Özerklik Şartı'nda, özerk bölge yönetimi, her ülkenin sınırları içinde devletle yerel yönetimler arasında yer alan, duruma göre bir yerel yönetim (yönetimsel birim), duruma göre eyalet (siyasal birim) ayrıcalıklarına sahip olabilen, esas olarak bölgede sürekli ve dengeli bir gelişmeyi sağlamak amacıyla, kamu görevlerinden önemli bir bölümünü, kendi sorumlulukları altında ve bölge halkının çıkarları doğrultusunda yerine getirme hakkına ve fiili olanağına sahip, en geniş yerel birim olarak tanımlanmaktadır. Bu bağlamda, Şartın federalizmi dayattığı konusunda çeşitli eleştiriler vardır. Bu eleştirilere karşı, bölgenin bir yönetimsel ya da siyasi birim olarak nasıl oluşturulacağının ülkelerin kendi takdirine bırakıldığı görüşü savunulmaktadır.¹⁸³

Bölgesel Özerklik Şartının başında, bölgesel yönetimlere sağlanacak hak ve özgürlüklerin devletlerin egemenliği ve ulusal bütünlüğü için tehdit oluşturmayacağı vurgusuyla bölgesel özerklik ilkesinin sınırları çizilmekte ve bölgesel özerkliğin, üye ülkelerde anayasal niteliğe kavuşturulması önerilmektedir. Bölge yönetimlerinin özerkliğinin tanınmasının, herhangi bir biçimde devlete bağlılık ilkesinden ödün vermeyi gerektirmeyeceği, bu nedenle bölgelerin parçası oldukları devletlerin ulusal birlik ve toprak bütünlüklerinin bölgesel özerklikten zarar görmesine fırsat verilmeyeceği ifade edilmektedir. Şartta, bölge, yerellik ilkesinin geçerli kılınması için en elverişli yönetimsel basamak olarak kabul edilmektedir. Ancak, bölgeselleşmenin yerel yönetimlerin özerkliği önünde bir engel ya da onların zararına bir değişiklik oluşturmadığı da özellikle belirtilmektedir. Bu nedenle, giriş bölümünde Bölgesel Özerklik Şartı'nın Yerel Özerklik Şartı'nın tamamlayıcısı olduğu, yerel özerkliğe saygılı kalınacağı ve bu özerkliğin destekleneceği vurgulanmaktadır. Böylece, bölgesel özerkliğin hem merkezi devlet hem yerel yönetimler düzeyinde yaratacağı sorunların önüne geçilmeye çalışılmaktadır.

Şart'ta bölgelerin görev alanları konusunda kesin bir tanım ya da liste verilmemiş, daha çok bunların neler olduğunun belirlenmesinde dikkate alınmak

¹⁸² Avrupa Bölgesel Özerklik Şartı'nın İngilizce metni [http://www.coe.fr/cplre/textad/rec/1997/rec34/\(97\)e.php](http://www.coe.fr/cplre/textad/rec/1997/rec34/(97)e.php) adresinde yer almaktadır. Metnin F. Ö. Nudralı tarafından yapılan Türkçe çevirisi için ise <http://www.yerelnet.org.tr/uluslararası/avrupakonseyianlasma2.php> adresine bakılabilir.

¹⁸³ R. Keleş, "Bölge...", s.10.

üzere genel bir kapsam verilmeye çalışılmıştır. Anayasa, bölge yasaları, ulusal yasalar ve uluslararası hukuk kurallarıyla verilmiş olan görevlerin yanında, bölge yönetimlerinin bölge halkının çıkarlarını ilgilendiren ve başka yönetim basamaklarına bırakılmamış her konuyu üstlenebileceği belirtilmiştir. Bölgelerin görevlerini yerine getirirken, yasaların çizdiği çerçeve yanında, yurttaşların çıkarları, yerellik ve Avrupa halkları arasında dayanışma ilkelerine uyması istenmektedir. Bu bağlamda, bölgelerin görevlerini yerine getirebilmesi için yasama ve yürütme gücü tanınması ile merkezden ve yerelden aktarılacak yetkilerle donatılması Şartta üzerinde durulan bir başka konudur. Bölgelerin kendi görev ve yetki alanlarına giren her konuda, kendi ülkelerindeki ya da başka ülkelerdeki bölge yönetimleriyle işbirliği yapabilmesi bölgesel özerklik konusunda üzerinde durulan konulardan biridir. İşbirliği kapsamında, bölgeler ortak karar ve yürütme organları oluşturabilecektir.

Şart'ta bölge yönetimlerinin merkezi ve yerel yönetimlerle ilişkilerini düzenleyen bazı hükümler yer almaktadır. Temel olarak, merkezi yönetimin almış olduğu kararlar ve yaptığı işlemler bölgeyi ilgilendiriyorsa, bölge yönetimlerinin bunlarla ilgili karar süreçlerine katılmaları gerekliliği üzerinde durulmaktadır. Bölgelerin katılımı için temsil ya danışma niteliğinde bazı yöntemler de önerilmektedir. Yerel yönetimlerle ilişkiler konusunda ise, üzerinde durulan ana konu yerel yönetimlerin özerkliğinin zedelenmemesi sorunudur. Şart, sadece Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na uyulmasını istemekle yetinmemiş, ayrıca bölge yönetimlerinin yerel yönetimlerle ilişkilerinde, yerellik ilkesine uygun hareket etmek zorunda oldukları üzerinde durmuştur. Ayrıca, gerekirse bölge yönetimlerinin kendilerine ait yetkilerden bir bölümünü yerel yönetimlere devredebileceği belirtilmiştir.

Bölgelerin Avrupa kuruluşlarının karar süreçlerine serbestçe katılabilmeleri ve temsil edilebilmeleri Şartta üzerinde durulan bir başka konudur. Ancak, bu sağlanamıyorsa, ilgili devletin, en azından bölgelerin çıkarlarını doğrudan ilgilendiren konularda bir uluslararası anlaşmayı sonuçlandırmadan önce, bölgelere danışmak zorunda olduğu belirtilmektedir. Şart, devletlerin isterlerse bölge yönetimlerini bu konulardaki karar süreçlerine katılmaya çağırabileceğinin altını çizmektedir. Bunun için ulusal delegasyonlarda bölgelerin temsilcilerine yer

verilebilecektir. Bölgelerin Avrupa kuruluşlarıyla ilişkilerinin düzenlenmesinde dikkat çeken bir başka kural, bölge yönetimlerinin, başka bölgesel/yerel yönetimlerin alanlarında ve hatta Avrupa kuruluşlarının merkezlerinde tek tek ya da birlikte, bağlantı büroları kurabileceklerine ilişkin maddedir.

Şartta, bölgelerin karar süreçlerine halkın katılımı ilkesi dikkate alınarak yasama ve yürütme organlarının bulunması öngörülmüştür. Seçimle gelen üyelerden oluşan bir meclis ile yine halk tarafından seçilen ve meclise karşı sorumlu olan bir yürütme organı bulunacaktır. Yasama ve yürütme organlarına seçilmiş olanların görevlerine, yargı organları dışında başka kurumlar, yani merkezi yönetim tarafından son verilemeyeceği öngörülmüştür. Bu bağlamda, Şart, bölge yönetimlerine kendi yönetim sistemlerini ve iç örgütlenmelerini serbestçe oluşturabilme hakkını tanımıştır.

Şart, bölge yönetimlerince alınan kararların ancak hukuk kurallarına uygunluk bakımından gözden geçirilebileceğini ve bu gözden geçirmenin, işlemlerden sonra yapılmasının esas olduğunu öngörmüştür. Bölge yönetimleri ile diğer yönetim basamakları arasında yetki ve görev anlaşmazlıklarının çıkması durumunda, çözüm yeri yargı olarak belirlenmiştir. Bölgeler de, bölgesel özerklik ilkesi gereğince dava açabilme hakkına sahiptir. Anlaşmazlıkların çözümünde, pozitif hukukta yeterli kuralların bulunmaması durumunda, karar verilirken yerellik ilkesine uygun davranılması istenmektedir.

Bölgelerin mali kaynakları konusu, bölgesel özerkliğin ayrılmaz bir ögesi olarak kabul edilerek ayrıntılı bir biçimde üzerinde durulmuştur. Ana kural, politikalarını uygulayabilmeleri için, bölgelere görevleriyle orantılı, miktarı önceden kestirilebilir gelir kaynaklarının sağlanmasıdır. Kendi görevlerinin yerine getirilmesinde, bölgelerin serbestçe kullanabilecekleri öz gelir kaynaklarından yararlanmaları esas alınmıştır. Bu bağlamda, bölge yönetimlerinin, oranlarını kendi belirleyecekleri vergi gelirleri öz kaynakları olarak tanımlanmıştır. Öte yandan, bölgelere genel bütçe gelirlerinden verilen payların da öz gelir sayılması gerektiğinin belirtilmesi, Şarttaki dikkat çeken maddelerden biridir. Ayrıca, bu kaynakların bölüşülmesinde ve tahsisinde uygun yöntemlerle bölgelerin görüşünün alınması istenmektedir. Bir ilke olarak, devlet tarafından bölgelere yapılacak olan kaynak

aktarımı ve yardımların koşullu olmasından kaçınılması üzerinde durulmuştur. Öte yandan, bölgelerin geri ödeme süresi sonunda borçlarını ödeyebilecek güce sahip olmaları koşuluyla sermaye piyasasından borç alabilmeleri mali özerklik kapsamında tanınan bir hak olarak yer almıştır. Mali özerklik kapsamında, bölgelerarası dengesizlik sorununa ilişkin olarak, bir dayanışma ilkesi tanımlanmıştır. Buna göre, her ülkede farklı bölgelerde yaşayan insanların yaşam koşulları arasında bir uyum sağlamak amacıyla, bölgelerin ihtiyaç ve kaynaklarını dikkate alan mali denge mekanizmalarının oluşturulması zorunludur.

3. Avrupa’da Bölgesel Kalkınma Ajansları

Bölgesel düzeyde kurulan kalkınma ajanslarının geçmişi 1950’li yıllara kadar uzanmaktadır. 1950’li ve 1960’lı yıllardan bu yana Avrupa ülkelerinde bölgesel ölçekte ekonomiyi geliştirmek ve örgütlemek amacıyla dönük olarak faaliyet gösteren kurumlar oluşturulmuştur. Bugün tümü bölge kalkınma ajansı olarak anılan kurumlar, Avusturya, Belçika, Fransa ve İrlanda’da 1950’li yıllarda; Almanya, İngiltere, İtalya ve Hollanda’da 1960-1970’lerde; Yunanistan, İspanya, Finlandiya ve Danimarka’da 1980’lerde; Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, Estonya, Macaristan, Lıtvanya, Polonya, Portekiz, Slovakya ve Ukrayna’da 1990’lı yıllarda oluşturulmuştur.¹⁸⁴

Bölge kalkınma ajanslarının örneklerinin tümünü içine alabilecek bir tanımının yapılması güçtür. Avrupa’da bölge kalkınma ajanslarını tümünü toplayan bir çatı örgüt niteliğinde kurulan EURADA, bölge kalkınma ajanslarını, bölgesel düzeyde sektörel ve genel kalkınma sorunlarını çözen, bunun için gerekli yolları ve olanakları saptayan ve bu çözümleri geliştiren projeleri destekleyen kurumlar olarak tanımlamaktadır.¹⁸⁵ Genel olarak, ajansların belli bir coğrafi alanda var olan iç potansiyeli geliştirmek üzere oluşturulmuş kurumlar olduğu söylenebilir. Bunun dışında, ajansların belki de tek ortak özelliği, küresel kapitalizm koşullarında yabancı yatırımcı çekmeyi amaç edinmiş olmalarıdır.¹⁸⁶ Ajanslar, bu özellikleriyle tam da, rekabetin temel olduğu yeni bölgecilik yaklaşımının gerektirdiği kurumsal yapıyı oluşturmaktadır.

¹⁸⁴ S. Kayasü, M. Pınarcıoğlu, S. S. Yaşar, S. Dere, *Yerel/Bölgesel Ekonomik Kalkınma ve Rekabet Gücünün Artırılması: Bölgesel Kalkınma Ajansları*, İTO Yayını, İstanbul, 2003, s.7.

¹⁸⁵ <http://www.eurada.org>

¹⁸⁶ S. Kayasü, M. Pınarcıoğlu, S. S. Yaşar, S. Dere, *a.g.k.*, s.7.

Tanımlama sıkıntısı çekilmesinden de anlaşılacağı gibi, bölge kalkınma ajanslarının özellikleri ülkeden ülkeye, hatta bölgeden bölgeye farklılık göstermektedir. Bu bağlamda, her bölge kalkınma ajansının kendine özgü olduğu söylenebilir. Ancak yine de belli başlıklar çerçevesinde ajansları sınıflandırmak ve bu şekilde özelliklerini ortaya koymak mümkündür. İlk olarak, kurucularına ve bürokratik özelliklerine göre kalkınma ajanslarının merkezi yönetim, yerel yönetimler, birkaç bölgesel ve yerel yönetimin işbirliği veya kamu-özel ortaklığı tarafından kurulmuş olmalarına göre farklı özellikler taşıdıkları görülmektedir. Dolayısıyla, kalkınma ajansları, belediyeler arası ajanstan kar amacı olmayan vakfa, kamu-özel ortaklığında anonim şirkete kadar değişik biçimlerde olabilmektedir. Ancak, Avrupa ülkelerinde kurulan kalkınma ajanslarının hemen hemen tümü özerk kuruluş niteliği taşımaktadır. Genel olarak, ajansların hem gelir kaynakları hem de kadrolaşma esnekliği sağlayan özel kanunlarla oluşturulmuş kamu kuruluşları olduklarını söylemek mümkündür.¹⁸⁷

Kalkınma ajansları görev ya da amaç edindikleri faaliyet açısından da farklı nitelikler gösterebilir. En genel hatlarıyla, sadece bölgeye dışarıdan yatırım çekme amacını taşıyan ajanslar zayıf ajans; bu amaca ek olarak bölge ekonomisinin gelişmesi, kentleşme ve çevrenin düzenlenmesi, istihdamın artırılması gibi amaçlar taşıyan ajanslar kuvvetli ajans olarak adlandırılmaktadır.¹⁸⁸ Daha ayrıntılı ele alındığında, ajanslar faaliyetleri açısından stratejik, genel, sektörel ve dış yatırım ajansları şeklinde bir sınıflandırmaya tabi tutulabilir. Stratejik kalkınma ajansları, genellikle bölge hakkında bilgi bankaları oluşturan, genel ve sektörel olarak sosyal ve ekonomik alanlarda araştırmalar yapan, küçük ve orta ölçekli işletmeleri destekleme, girişim potansiyelini ortaya çıkarma, bölgeyi ulusal ve uluslararası arenada tanıtmaya gibi çalışmaları olan ajanslardır. Genel (Operasyonel) kalkınma ajansları ana hedefleri sektörler arası gelişme projelerinin oluşturulması, desteklenmesi ve yönetilmesi olan ajanslardır. Sektörel (Operasyonel) kalkınma ajansları ise bir sektörü veya bir bölgenin belirli bir faaliyetini ya da belirli bir yerin

¹⁸⁷ K. Pektekin, “Türkiye ve Avrupa Birliği’nde Kalkınma Ajansları”, *Memleket Mevzuat*, S.10-11, Nisan-Mayıs 2006, s.23; S. Kayasü, S. S. Yaşar, “Bölgesel Kalkınma Ajansları: Türkiye Üzerine Öneriler”, *Kentsel Ekonomik Araştırmalar Sempozyumu*, Cilt 1, Pamukkale Üniversitesi, DPT, Ankara, 2004, s.350.

¹⁸⁸ DPT, *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara, 2000, s.194.

belirli projelerini desteklemek amacıyla kurulan ajanslardır. Dış yatırım için kurulan ajanslar da, bölgeye dış yatırımların gelmesi için tanıtım, lobi vb. faaliyetler yapan ajanslardır.¹⁸⁹ Tabii ki, bir kalkınma ajansı yukarıdaki faaliyetlerin birkaçını ya da tümünü yürüten bir kurum da olabilir.

Kalkınma ajanslarının gelir kaynakları da, diğer özellikleri gibi hizmet ettikleri alanın büyüklüğüne, yasal yapılarına ve sundukları hizmetin kapsamına göre birbirlerinden çok farklı olabilmektedir. Bu kaynakları beş ana grupta toplamak mümkündür:¹⁹⁰

- a) Devlet yardım ve destekleri
- b) Merkezi ya da yerel/bölgesel yönetimler tarafından aktarılan fonlar
- c) Merkezi ya da yerel/bölgesel yönetimler tarafından sağlanan dolaylı destekler (çalışma yerleri, iletişim olanakları, personel vb.)
- d) Hizmetlerden ve faaliyetlerden sağlanan gelirler: Küçük ve orta ölçekli işletmelerin sermayelerine katılma ve danışmanlık vb. gibi destek hizmetleri karşılığında alınan ücretler, gayrimenkul yatırım ve yönetimi, yerel ve bölgesel yönetimlere verilen danışmanlık hizmetleri, eğitim gelirleri, seminer organizasyonları, fon desteği alınarak yapılan faaliyetler ve hükümet programları gelirleri, girişim sermayesi fon yönetimi ücretleri, yabancı yatırımcılara ve şirketlere verilen hizmetler, yeni sanayi alanları ve sanayi parkları yönetimi,
- e) Uluslararası fonlar ve projelerden sağlanan kredi ve yardımlar.

Kalkınma ajansları AB tarafından büyük ölçüde desteklenen kurumlardır. Ayrıca, birçok ülkede kalkınma ajanslarının kurulmasını pilot projelerle desteklemiştir. Özellikle Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde 1990'lı yıllarda kurulan ajansların çoğu AB finansmanı ve desteği ile kurulmuştur.¹⁹¹

Bu bağlamda, kalkınma ajanslarının AB ile ilişkilerinin, AB politikalarıyla uyumlu projelerin gerçekleştirilmesi ve bu amaçla yapısal fonların aktarılması üzerinden kurulduğu görülmektedir. Birliğin bölge politikalarına uyumlu bir şekilde

¹⁸⁹ K. Pektekin, *a.g.k.*, s.10-11.

¹⁹⁰ S. Kayasü, S. S. Yaşar, *a.g.k.*, s.351.

¹⁹¹ A. G. Demirci, "Farklı Ülkelerde Bölge Kalkınma Ajansları", *Bölge Kalkınma Ajansları Nedir, Ne Değildir?*, Der. M. Turan, YAYED-Paragraf Yayınevi, Ankara, 2005, s.185.

küçük ve orta ölçekli işletmelere destek, araştırma ve teknoloji geliştirme, eğitim, staj, üye olmayan ülkelerle işbirliği ve yardımlaşma gibi alanlarda çalışan kalkınma ajansları, Avrupa Komisyonu tarafından proje temelinde seçilerek desteklenmektedir. Diğer ülkelerle işbirliği, son yıllarda Batı Avrupa’da kurulu kalkınma ajanslarının, Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde danışmanlık ve teknik yardım faaliyetlerinin yaygınlaşması şeklini almıştır. AB yapısal fonlarının sağladığı destekler, son yıllarda kalkınma ajanslarının en önemli finans kaynağı olmuştur. Bu bağlamda 1988 yılından bu yana kalkınma ajansları AB inisiyatiflerine katılmış, hatta bazıları Brüksel’de temsilcilik oluşturmuştur.¹⁹²

Değerlendirme

Bu bölümde 20. yüzyıl boyunca bölge kavramının ve bölgesel politikaların iki farklı dönemde farklı temellere dayanan içerikler taşıdığı gösterilmiştir. Ulusal kalkınma döneminin ya da Keynesyen paradigmanın ulus-devletin alt birimi olan bölge kavramı bağlamında, temel sorun olan bölgelerarası dengesizlik, devlet merkezli, bölgeler arasında eşitliğin sağlanması düşüncesine dayanan bölgesel politikalarla çözülmeye çalışılmıştır. Bu eşitlik düşüncesinin ne derece hayata geçirildiği tartışmalı bir konudur, ancak toplumsal alanda uzlaşmanın hakim olduğu bir dönemin kamusal nitelikli bölgesel politikalarının azgelişmiş bölgelerin daha çok yararına olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Neoliberal politikaların ya da küresel kapitalizm döneminin bölge kavramı ve bölgesel politikaları ise, her bölgenin kendi potansiyelini geliştirip diğer bölgelerle rekabet ederek azgelişmişlik çemberini kırması ve böylelikle bölgelerarası dengesizlik sorununun da ‘halledilmesi’ düşüncesine dayanmaktadır. Ancak, toplumsal uzlaşmanın ve uluslararası alandaki sorunların çözümünün büyük ölçüde piyasanın gereklilikleri çerçevesinde arandığı bir dönemin bölgesel politikalarının, bölgeler ve ülkeler arasında denge yaratması imkânsıza yakın görünmektedir.

AB, hem ulus üstü bir bölgesel birlik olarak hem de üye ülkelerde ulus altı bölge politikalarının ve yönetimlerinin gelişmesini çeşitli yollarla destekleyen bir yapı olarak bölgesel politikalar açısından başat önemdedir. Üstelik Avrupa ve AB örneği üzerinden hem ulusal kalkınmacı dönemin hem de neolibarel dönemin

¹⁹² K. Pektekin, *a.g.k.*, s.24.

bölgesel politikalarının izlerini yakalamak mümkündür. Ayrıca, Avrupa örneğinin Türkiye için de önemli bir çerçeve çizdiği ortadadır. Türkiye, 1963 yılından beri AB'ye üye olma konusunda çaba gösteren bir ülkedir. Bu bağlamda, Türkiye'nin kendi iç dinamikleri yanında, Avrupa kurumlarıyla ilişkilerinin, bölgeselleşme konusundaki politikalarını doğrudan etkileyeceğini gözden kaçırmamak gerekir.

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE BÖLGE YÖNETİMİ SORUNUNUN TARİHSEL VE KURAMSAL DAYANAKLARI

Türkiye’de hem bölge kavramının ve bölgesel politikaların hem de bölgelerarası dengesizlik sorununun temelleri Osmanlı Devleti dönemine dayanmaktadır. Bu tarihsel temel üzerine, bir önceki bölümde ele alınan 20. yüzyıl kapitalizminin bölgesel politikalarının seyri, Türkiye’nin Cumhuriyet dönemi bölgesel politikalarına denk düşmektedir. 20. yüzyılın ulusal kalkınma hedefine odaklanan bölgesel politikaları, Türkiye’nin, belki işaretleri daha önceye uzanan, ama 1923’te açık bir biçimde ortaya çıkan ulus-devlet projesine hem önemli bir ivme kazandırmış hem de bu projenin önemli bir bileşeni olmuştur. Bu bölümde, Türkiye’de kendi içinde alt dönemlere ayrılan ulusal kalkınmacı dönemin bölgesel politikaları ve bölge yönetimi tartışmaları ele alınmaktadır.

I. ULUS-DEVLETİN KURULUŞ SÜRECİNDE MEKÂN VE BÖLGE POLİTİKALARI

Türkiye’de 1923-1980 yılları, bir ulus-devlet olma veya ulus-devlet kurma zorunluluğunun yaşandığı dönem olarak düşünülebilir. Bu dönemi etkileyen diğer unsur dünya konjonktürü olarak düşünülmelidir. Bu bağlamda, birinci aşama 1923-1946, ikinci aşama 1946-1980 olarak alınabilir. 1923-1946 dünyada herhangi bir egemen düzenin olmadığı dönemdir. İkinci dönem ise böyle bir düzenin var olduğu ve Türkiye’ni bu düzen içinde yer aldığı dönemdir. 1923’den 1980’e giden süre içinde ekonomiyi şekillendiren ve ulus-devletin kuruluş döneminin iktisat politikalarının kavranmasına yol açan iki etken daha vardır: Birincisi 1930’dan 1980’lere kadar dünyada bir ithal ikame çağıının hakim olması, ikincisi de Türkiye’yi de kapsamak üzere 1930’larda ve 1960’larda iki kez hız kazanan bir karma ekonomi döneminin yaşanmasıdır. 1930’lar Keynesçiliğin temel kavramlara ve iktisat politikalarına henüz adı konmuş bir şekilde damgasını vurmadığı, 1946’dan sonra

gelen dönem ise ithal ikameci çizgiye hem Keynesyen politikaların hem de sosyal refah devleti çizgisinin eklendiği yıllardır.¹⁹³

Yukarıda sözü geçen dönemlendirmeye üzerinden hareket edilirse Türkiye’de 1923-1980 arası bölgesel politikaları iki ana dönemde ele almak mümkündür. Bölgesel politikalar açısından bu iki dönem, 1946 ile birbirinden ayrılabilir; ancak bölge kavramının ve bölgesel politikaların açık bir biçimde telaffuz edilmeye başlandığı ve bu politikaların yürütülmesi için kurumların oluşturulmaya başlandığı 1950’lerin ikinci yarısını iki dönemi birbirinden ayıran hat olarak almak çok daha doğru olacaktır.

A. Osmanlı İmparatorluğu’ndan Kalan Miras

Osmanlıdan Cumhuriyete miras kalan bölgelerarası dengesizlik sorunu, özellikle geleneksel Osmanlı ekonomisinin kapitalist ilişkilerle tanıştığı 18. yüzyılın sonundan itibaren ortaya çıkmaya başlamıştır. Batı kapitalizminin gelişimiyle birlikte, Osmanlı Devleti değişen askeri, ticari ve siyasi ilişkilerle karşı karşıya kalmıştır. Osmanlı klasik düzeni,¹⁹⁴ yani mir’i toprak rejimine dayanan askeri, siyasi, ekonomik ilişkiler ve aynı zamanda yönetsel yapıdaki merkez-taşra ilişkileri batı kapitalizminin etkisiyle değişecektir. 18. yüzyıldan itibaren, Akdeniz dünyasındaki güçler dengesinin değişimi ve yeni aktörlerin bu dünyaya girişi, Osmanlı Devleti’nin tarım yapısındaki sömürüyü artırmış, dış ticaret ilişkilerini de yoğunlaştırmıştır. Bu dönemde Türkiye tarım ve zanaat sektörünün altyapısında henüz bir değişiklik hissedilmemektedir. Ancak, tarımsal üretimin dış ticaretle bütünleşmeye başlamasıyla birlikte değişim başlamıştır artık. 19. yüzyılda, mülkiyet ve kiracılık ilişkileri, iç ve dış pazarlar için meta üretiminin yaygınlık derecesi, iklim ve toprak koşulları, üretimin bileşimi gibi konularda bölgeden bölgeye önemli farklılıklar göstermesi, Anadolu’daki tarımsal yapıların en temel özelliği haline gelmiştir. Bir başka deyişle, 19. yüzyıldan itibaren kapitalizmin ve meta üretiminin yayılışı sürecindeki eşitsizlikler bölgesel farklılıkları belirgin bir biçimde ortaya

¹⁹³ B. Kuruç, “Cumhuriyet...”, s. 21.

¹⁹⁴ Osmanlı’nın klasik dönemi olarak kabul edebileceğimiz “...16. yüzyılda çok geniş bir alana yayılmış olan imparatorluk, önemli coğrafi farklılıklara sahip, fakat aralarında önemli gelişme farklılığı olmayan bölgelerden oluşuyordu. Her bölge kendi içinde bir kademeli yerleşme hiyerarşisine sahipti”, bkz. Z. Dinler, *a.g.k.*, s.175.

çıkacaktır.¹⁹⁵ Bu bağlamda 18. yüzyılı Türkiye’de “azgelişmiş ülke kapitalizminin şafağı” olarak kabul etmek yanlış olmayacaktır.¹⁹⁶

19. yüzyılda kapitalist dünyada gelişen teknolojiye bağlı olarak hızlanan rekabet ilişkileri Osmanlının geleneksel sanayilerini çökertirken, Anadolu’nun batısı ile doğusu arasında ekonomik gelişmişlik farklılıklarının da artmasına neden olmuştur. Avrupa ile ticari ilişkiler içine giren Batı Anadolu kentleri yeni koşullara kısmen uyum göstererek dışa bağımlı bir canlanma içine girmiştir. Bu gelişmeden en kazançlı çıkan kentler, öncelikle daha önce çok da gelişmiş olmayan Mersin, İzmir, Trabzon gibi liman kentleridir. Anadolu’nun içindeki ve doğusundaki kentler ise bu ilişkilerin uzağında kalmış; gerek coğrafi konumları ve ulaşım koşulları, gerek geleneksel tarımsal yapıları ve daha da önemlisi dışarıyla ticari ilişkilerinin yetersizliği gibi nedenlerle yeterince gelişmemiştir. Başta Aydın, Tokat gibi kentler olmak üzere, daha önceki geleneksel ekonomi koşullarında önemli olan birçok kent nüfusunu ve gelişmişliğini koruyamamıştır. Bölgelerarası dengesizlik, giderek batıdaki bölgelerin canlanması, doğudaki bölgelerin sönükleşmesi şeklinde belirginleşmeye başlamıştır.¹⁹⁷ Böylece, 20. yüzyıla doğru Osmanlı ülkesinde bölgelerarası dengesizlik, ülke toprakları arasındaki bağlantı ve ilişkilerin bozulması ve başta gelişmiş bölgeler olmak üzere her bir bölgenin farklı yabancı ülkelerle ekonomik bütünleşme içinde olması şeklini almıştır.¹⁹⁸

Osmanlı İmparatorluğu’nda ekonominin yanı sıra askeri, mali ve yönetsel yapılardaki dönüşüm süreci, 19. yüzyılın ilk yarısında kesinlik kazanmıştır. Osmanlının kapitalistleşme süreci, Cumhuriyet Türkiyesinin azgelişmiş ülkeler içinde özel bir konuma sahip olmasının da yolunu açmıştır. Osmanlı İmparatorluğu kademeli olarak dünya iktisadi sistemine katılmasına ve 20. yüzyılın başına gelindiğinde artık tümüyle Batı kapitalizminin denetimi altına girmiş olmasına rağmen, hiçbir zaman tam anlamıyla sömürgeleşmemiştir. Bir bakıma sömürgeci güçler arasındaki rekabet Osmanlı’nın güçlü, merkezîyetçi devlet geleneğini

¹⁹⁵ Ş. Mardin, “Bölgelerarası Sosyal ve Kültürel Farkların Örijini”, *Türkiye’de Bölgesel Politika*, Ekonomik ve Sosyal Etüdler Konferans Heyeti, İstanbul, 1989, s.144.

¹⁹⁶ İ. Ortaylı, *Türkiye İdare Tarihi*, TODAİE, Ankara, 1979, s.256-262.

¹⁹⁷ Z. Dinler, *a.g.k.*, s.176-177.

¹⁹⁸ İ. Tekeli, “Evolution of Spatial Organization in the Ottoman Empire and Turkish Republic”, *Regional Policy, Readings in Theory and Applications*, Ed. J. Friedmann, W. Alonso, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts and London, England, 1975, s.672.

korumasına ve Cumhuriyet dönemine devretmesine olanak veren bir özerklik sağlamıştır.¹⁹⁹

Osmanlı Devleti ile Cumhuriyet dönemi arasında yönetsel gelenek açısından süreklilik, Osmanlı'nın klasik çağı sayılan imparatorluk döneminin geride kalıp giderek merkezi bir ulus-devlete doğru yönelişin başladığı Tanzimat döneminden itibaren gözlemlenebilir. Tanzimat, dış baskıların ürünü olduğu kadar, yavaş yavaş dağılan İmparatorluğun çöküşünü ve etkisi altına girdiği Batılı ülkelerin Hristiyan azınlıkları koruma gerekçesiyle ülkenin iç işlerine karışmalarının önlemesi amacıyla devleti yeni bir siyasal ve hukuksal düzene bağlama çabasının da ürünüdür. Bu nedenle, toplumsal, siyasal ve hukuksal alanda aşamalı düzeltmeler ve yenilikler yapmayı amaçlandığı bir reform dönemi olarak görülmelidir.²⁰⁰ Tanzimat döneminin iki önemli belgesi *Gülhane Hattı Hümayunu* ve *Islahat Fermanı*'dır. Aynı dönemde, idare alanında pek çok düzenleme yürürlüğe girmiştir. Bunlar arasında 1864 ve 1871 Vilayet Nizamnameleri devletin ülke mekânı üzerinde örgütlenmesini düzenleyen belgelerdir.

19. yüzyılda, yukarıda söz edildiği gibi ülkenin ulaşım ağı ve dış ticaret kanalları değiştiğinden, üretim ve kontrol merkezleri de değişmektedir. Bu nedenlerle yeni doğan merkezlerin zorlamasıyla, imparatorluğun eyalet bölümlenmesi de bu yüzyılda devamlı olarak yeniden düzenlenmektedir.²⁰¹ Bir başka deyişle, değişen üretim yapısı ile bölgesel organizasyon ve yerleşme merkezleri arasındaki hiyerarşinin farklılaşması, yönetsel bölümlenmenin imparatorluğun son yıllarına kadar sürekli değiştirilmesini gerektirmiştir. Bu nedenle Tanzimat'tan sonra vilayetlerin yönetsel örgütlenmesi kadar mekânsal organizasyonunda da değişiklikler görülmüştür. Bu değişikliklerin tümü merkeziyetçi bir idarenin yerleştirilmesi amacına yöneliktir.²⁰² Sözü geçen değişikliklerin en önemlilerinden biri, Fransız

¹⁹⁹ I. C. Schick, E. A. Tonak, "Uluslararası Boyut: Ticaret, Yardım ve Borçlanma", *Geçiş Sürecinde Türkiye*, Der. I. C. Schick, E. A. Tonak, Belge Yayınları, İstanbul, 1990, s.358.

²⁰⁰ M. Sencer, *Türkiye'nin Yönetim Yapısı*, Alan Yayıncılık, 2. Baskı, İstanbul, 1992, s.75.

²⁰¹ Ortaylı, bu duruma, Ege'de kontrol merkezinin Aydın'dan İzmir'e kaymasını, Tuna bölgesinin vilayet olarak yeniden düzenlenmesini, Basra'nın ve Maraş'ın idari durumunun değişmesini, Çukurova'nın ve buna bağlı olarak Halep karşısında Adana'nın giderek güçlenmesini örnek vermektedir; bkz. İ. Ortaylı, *Türkiye...*, s.288.

²⁰² İ. Ortaylı, *Türkiye...*, s.288-289.

yönetim sistemindeki “départemenet” kurumunun örnek alınmasıyla,²⁰³ vilayeti ana mülki idare birimi olarak kabul eden bir yönetim modelinin benimsenmesidir. Bu, 1864 İdare-i Vilayet Nizamnamesi’nin kabul edilmesiyle gerçekleşecektir.²⁰⁴ Nizamname, ön hazırlığı sayılabilecek aynı tarihli Tuna Vilayeti Nizamnamesi’nin Tuna vilayetinde uygulamaya konmasıyla birlikte hayata geçirilmiş; ardından Halep, Edirne, Trablusgarb ve Bosna’da uygulanıp cesaret verici sonuçlar alındıktan sonra, 1867 yılından itibaren bütün ülkede yaygınlaştırılmaya başlanmıştır.²⁰⁵

1864 Nizamnamesi ile eyaletler kaldırılarak, Osmanlı Avrupasında 10 vilayet ve 44 sancak, Asyasında 16 vilayet ve 74 sancak, Afrikasında ise 1 vilayet ve 5 sancak oluşturulmuştur. Ayrıcalıklı eyaletler ve başkent olarak İstanbul Nizamname dışında tutulmuştur. Tanzimat öncesi klasik Osmanlı taşra yönetiminin ana birimi sancaklardır. Sancaklar fiziki sınır yönünden bugünkü Türkiye’nin vilayetleri büyüklüğündedir. Rumeli fethi dolayısıyla sancaklar üzerinde, bir tür koordinatör vali olarak, beylerbeyliği makamı ortaya çıkmıştır. Beylerbeyliği makamının mekanı olarak ortaya çıkan eyaletlerin sınırları geniştir, daha çok askeri bir koordinasyon birimi olarak düşünülmüşlerdir. Mali, adli, idari örgütlenme ise sancak düzeyinde işlemektedir. Tanzimat reformlarıyla eyaletlerin adı değişecek, sınırlar daraltılacak ve vilayet örgütü ortaya çıkacaktır.²⁰⁶ Böylece, Nizamname ile eyalet yerine vilayet kurumu getirilmiş olmaktadır. Artık, ana yönetim birimi vilayettir; vilayet livalara (sancak), livalar kazalara, kazalar ise köylere bölünmüştür. Ayrıca kaza ile köy arası bir yönetim birimi olarak nahiye öngörülmüştür. Vilayetin başında merkezden atanan vali ve yanında vilayet idare meclisi, livalarda yine merkezden atanan mutasarrıf ve

²⁰³ Fransa taşra yönetimi sisteminin ne dereceye kadar örnek alındığına dair farklı görüşler vardır. Fişek’e göre, Türkiye’nin Fransa’dan aldığı il idaresi sistemi, esas itibarıyla Bonapartist geleneğin devamı olarak küçük üretici temeli üzerine oturtulmuş bir yönetim biçimidir. Osmanlı miri toprak rejiminin bozulmasından sonra, toprağa küçük, özel mülkiyet rejimi yerleşmiştir. Küçük mülkiyetin yönetim tarzı da “gökten bereket yağdıracak”, küçük üreticiyi koruyacak ve destek olacak, fakat küçük üreticiden yönetime katılmasını istemeyecek merkezîyetçi bir yönetim şeklidir. Bu yönetim şeklinin en somut örneği olan Fransa’nın il idaresi sistemi aynen alınmıştır. Ortaylı’ya göre ise Fransız sistemi sadece taklit edilmiştir; bu iskeletin dışında çeşitli dil ve dinden halkların varlığı Nizamnamenin özünü Fransa gibi ulusal bir devletinkinden ayırmaktadır. Adem-i merkezîyetçi herhangi bir hüküm, merkezi kontrolü sağlayan diğer bir hükümle dengelenmektedir. Bu konuda bkz. G. Şaylan, “Prof. Dr. Kurthan Fişek’le Türkiye’nin İdari Yapısı Üzerine Bir Söyleşi”, *Mülkiye*, S.92, Şubat 1988, s.12; İ. Ortaylı, *Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği*, Hil Yayın, İstanbul, 1985, s.54.

²⁰⁴ Nizamnamenin ortaya çıkışında etkili olan siyasi olayların ve kişilerin ayrıntılı bir açıklaması için bkz. İ. Ortaylı, *Tanzimattan Sonra Mahalli İdareler*, TODAİE, Ankara, 1974, s.37-40.

²⁰⁵ İ. Ortaylı, *Türkiye...*, s.290.

²⁰⁶ İ. Ortaylı, *Tanzimattan Cumhuriyete...*, s.59-60.

yanında liva idare meclisi, kazalarda ise yine merkezden atanan kaymakam ve yanında kaza idare meclisi bulunacaktır.²⁰⁷

1871 İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi ile bu yapılanmanın temel özelliklerini bozmayan kimi değişiklikler yapılmıştır. Bu Nizamname öncekinden daha ayrıntılı düzenlenmiştir. “Vilayet idaresinde iş bölümünü geliştirmekle beraber, infaz ve icrada merkezi hükümetin kontrolünü daha da artırmaktadır.”²⁰⁸ Vilayetlerde yenilik olarak vali muavini öngörülmüş ve yeni müdürlükler oluşturulmuştur. Liva ve kazalarda da yeni memurluklar belirlenmiş, işbölümü yapılmıştır.²⁰⁹ I. ve II. Meşrutiyet dönemine kadar bir yandan 1871 düzenlemesi yürürlükte kalırken, diğer yandan merkeze bağlı vilayetler (Nizamname ile düzenlenenler), merkeze bağlı bağımsız sancaklar ve ayrıcalıklı eyaletler şeklinde üç tür yönetim bölgesinden oluşan yapı varlığını sürdürmüştür.

Öte yandan, savaşlar ve anlaşmalarla (özellikle Osmanlı-Rus Savaşı sonrası yapılan Berlin Anlaşması) gelen toprak kayıpları, Osmanlı taşra yönetim sisteminde önemli değişmelere yol açmıştır. Bir yandan, Osmanlı sınırları daralırken, diğer yandan bazı vilayetlerde merkezin otoritesi sınırlanarak dış ülkelerin müdahalelerine elverişli yönetim yapıları kurulmaktadır. Bu dağılma süreci içinde Osmanlı yönetimi, büyük siyasi kavgalara sahne olurken, hem merkezi denetimi ve ülke birliğini korumak hem de yerel yönetimleri güçlendirerek ayrılıkçı eğilimleri azaltmak üzere taşra yönetiminde düzenlemeler yapma çabasını sürdürmüştür.²¹⁰ 1876’da I. Meşrutiyetin ilanı ve Kanun-Esasi’nin kabulü bu düzenlemelerin temel çerçevesini oluşturmuştur.

1908’de II. Meşrutiyetle birlikte, yeniden yürürlüğe giren Kanun-u Esasi’nin ilkeleri doğrultusunda yetki genişliği ve görevler ayrılığı ilkelerine göre hazırlanan “İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkatı” adlı tasarı sözü geçen çabaların

²⁰⁷ A. Nalbant, *Üniter Devlet Bölgeselleşmeden Küreselleşmeye*, YKY Yayınları, İstanbul, 1997, s.125. 1864 düzenlemesi, atanmış memurlar hiyerarşisinin yanı sıra Tanzimat’ın getirdiği yerel meclislerin kapsamını genişleterek, her vilayet, sancak ve kazada yöneticiye bağlı bir meclis öngörmüştür. Nizamnamede bunların görev ve yetkileri sayılmamakla birlikte, danışma niteliğinde kurullar oldukları anlaşılmaktadır. Ayrıca, vilayetlerde kurulacak ve ikisi müslim, ikisi gayrimüslim olan seçilmiş 4 temsilciden oluşmasıyla temsil niteliği daha yüksek olan Meclis-i Umumi (Genel Meclis) kurumunu getirmiştir. Bu konuda bkz. M. Sencer, *a.g.k.*, s.79-80.

²⁰⁸ İ. Ortaylı, *Tanzimattan Sonra...*, s.49.

²⁰⁹ A. Nalbant, *a.g.k.*, s.125-133; İ. Ortaylı, *Tanzimattan Sonra...*, s.49.

²¹⁰ M. Sencer, *a.g.k.*, s.92-94.

sonuncusu sayılabilir. 1913’de kanun gücünde bir kararname biçiminde hayata geçirilmiştir. Bu yasa, vilayet umumi meclisini bir tüzelkişilik olarak düzenlemiş ve bir karar organı durumuna getirmiştir.²¹¹ Bu düzenlemeyle vilayet hem devlet yönetiminin mülki idare birimlerinden biri, hem de tüzelkişiliğe sahip bir yerel yönetim haline getirilmiştir. Alt yönetim düzeyleri olan sancak, liva ve nahiyeler korunarak bakanlıkların taşra örgütü bu birimlere de yaygınlaştırılmıştır.²¹² 1913 tarihli düzenlemeye ek olarak kabul edilen talimat, bir tür bölge yönetimi olan umumi müfettişliklere ilişkin ilk düzenlemeyi de beraberinde getirmiştir.

B. Ulus-Devletin Mekânsal Bütünlüğünün Oluşumu

Cumhuriyet döneminin mekânsal politikaları yeni ulus-devletin varlığını sağlamlaştırma kaygıları etrafında şekillenmiştir. Bu bağlamda, yeni ulus-devlet Osmanlı döneminin mirasını devralmış ve bazı açılardan yararlanmış olsa bile, ulus-devlet projesinin gerçekleştirilmesi, Osmanlı’dan kalan bazı yapıların reddedilmesi anlamına da gelmiştir. Dolayısıyla mekânsal politikalar da bir önceki döneme bir “reaksiyon” olarak görülebilir.²¹³ Özellikle 1930’lı yıllarda başlayan devletçilik döneminde bu kopuş daha da güçlenecektir.

1. Yasal ve Yönetimsel Düzenlemelerde Mekânsal Boyutlar

Cumhuriyet yönetimi için ön hazırlık sayılan ve 1921 Anayasası olarak anılan Teşkilat-ı Esasiye Kanunu, Osmanlı yönetiminden büyük ölçüde ayrılan ilkeler üzerine inşa edilmiştir. 1921 Anayasası, idarenin örgütlenmesi bakımından getirdiği yerinden yönetimci esaslarla aşağıdan yukarıya bir yönetim yapısı öngörmüştür. İçinde bulunulan koşullar çerçevesinde bu durum, “...Osmanlı-Türk idare geleneğinden çok farklı bir siyasal felsefeye işaret eder. Nahiye çekirdekli bir örgütlenme modeli, taşranın, köyün ve Anadolu’nun merkeze karşı bir tepkisi olarak anayasallaşmış durumdadır.”²¹⁴ Merkez Ankara olduğunda, 1924 Anayasası ile yine merkeziyetçi klasik idare örgütlenmesine dönülecektir.

²¹¹ A. Nalbant, *a.g.k.*, s.128-129.

²¹² M. Sencer, *a.g.k.*, s.95.

²¹³ İ. Tekeli, *Bölge...*, s.112.

²¹⁴ B. Tanör, *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri (1789-1980)*, YKY Yayınları, 8. Baskı, İstanbul, 2000, s.265.

1921 Anayasası'nda idare ilkelerinin yasal zemini bakımından Osmanlı dönemi düzenlemeleri ile bir süreklilik görülmektedir. Bu bağlamda, 1913 tarihli vilayet kanununun birçok maddesinin 1929 yılına kadar yürürlükte kalması önemli bir göstergedir. Bir başka deyişle, 1921 Anayasası vilayete dayanan temel idari bölümlenme esasını kabul etmiştir. 23 Nisan 1920'de TBMM Hükümeti kurulduğunda, ulusal sınırlar içine sonradan katılan Artvin, Kars ve Hatay hariç, 15 vilayet ve 53 liva vardır. Sonradan çıkarılan kanunlarla Aksaray, Giresun ve Ordu livaları kurulur. 1921 Anayasası livaları kaldırarak vilayet haline getirmiştir. Böylece, yeni kurulan üç ille birlikte vilayet sayısı 74'e çıkmıştır.²¹⁵ Ancak bu bölümlemenin geleneksel Osmanlı mülki idare bölümlemesinden önemli bir farkı vardır. Liva mülki idare birimi kaldırılırken, gerçekte ortadan kaldırılan “günümüz coğrafyasında bir ülke sınırlarına denk düşen” Osmanlı eyaletleridir.²¹⁶ Böylece, 1921 Anayasasında Osmanlı idaresindeki dört düzeyli bölümleme yerine üç düzeyli idari bölümleme öngörülmüş olmaktadır. Çok az değişiklikle büyük ölçüde bugün de geçerli olan bu idari bölümlemenin, Osmanlı livaları üzerine kurulmuş olduğu için, tarihi oluşumlara ve geleneklere dayandığını söylemek mümkündür.²¹⁷ Anayasada mülki idare bölümlemesi için, coğrafi durum ve ekonomik koşullar ölçüt olarak konulmuş; böylece kişilere bağlı öznel öğelerin (din, dil, ırk vb.) ya da geleneksel sınırların (ayrıcılık eyalet vb.) dikkate alınmayacağı ifade edilmiştir.²¹⁸ Bu durum, ulus-devlete doğru gidişi yansıtmaktadır.

1924 Anayasası, 1923 tarihli Cumhuriyeti ilan eden anayasa değişikliğini temel alarak, Kanun-u Esasi'nin yürürlükten kaldırıldığını ilan etmiştir; 1921 Anayasasıyla parlamenter düzenin kurallarını bir araya getirmeye çalışan bir metindir. Bu anlamda “meclis hükümeti” sisteminden parlamenter sisteme doğru kaymayı yansıtmaktadır.²¹⁹ 1924 Anayasası idarenin ilkelerini yetki genişliği ve kuvvetler ayrımı olarak belirleyerek, 1921 Anayasası'na oranla daha merkeziyetçi bir idare anlayışını benimsemiştir. İdari bölümlemede ise 1921 Anayasasındaki coğrafi durum ve ekonomik ilişkiler ölçütü aynen kabul edilmiştir. Tüzelkişilik vilayet, şehir,

²¹⁵ M. Tosun, *Türkiye'de Valilik Sistemi*, TODAİE, Ankara, 1970, s.13.

²¹⁶ A. Nalbant, *Üniter...*, s.129.

²¹⁷ A. Payaslıoğlu, *Merkezi İdarenin Taşra Teşkilatı Üzerinde Bir İnceleme*, TODAİE-DPT, Ankara, 1966, s. 18.

²¹⁸ A. Nalbant, *a.g.k.*, s.164.

²¹⁹ M. Soysal, *100 Soruda Anayasanın Anlamı*, Gerçek Yayınevi, 7. Baskı, İstanbul, 1987, s.45-46.

kasaba ve köylere tanınmış; böylece nahiye tüzelkişilik ve yerel yönetim niteliğini yitirmiştir.²²⁰

Cumhuriyetin ilk yıllarında vilayet sayısına ilişkin çalışmalar yapılmıştır. 1926 yılında bu amaçla Teşkilat-ı Mülkiye Heyeti kurulmuş, ülkenin 15 ayrı bölgesinde incelemelerde bulunup diğer vilayetlerle birleştirilmek üzere kaldırılmaları gereken vilayetleri saptamakla görevlendirilmiştir. Bu komisyonun raporlarına dayanarak, 1921 tarihli Anayasa ile 74 olan vilayet sayısı, 1926 yılında çıkarılan 877 sayılı Kanun ile önce 63'e, daha sonra 1933 yılında çıkarılan 2197 sayılı Kanun ile 57'ye inmiştir.²²¹

Kuruluş döneminde taşra yönetimine ve yerel yönetimlere dair çıkarılan kanunlar, uzun yıllar boyunca yürürlükte kalmış ve kamu yönetimi sistemini belirlemiştir. Mülki idare alanında 1929 yılında Vilayet İdaresi Kanunu yürürlüğe girmiş, bu kanunun yerini 1949 yılında 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu almış ve yakın döneme kadar geçerli olmuştur. 1924 Anayasasından kısa bir süre önce yürürlüğe giren Köy Kanunu hala yürürlüktedir; 1930 yılında yürürlüğe giren Belediye Kanunu da yakın döneme kadar geçerliliği koruyan kanunlardan biridir.

2. Ekonomi Politikalarında Mekânsal Boyutlar

Genel olarak, Cumhuriyet rejiminin kuruluş dönemi sayabileceğimiz 1923'den İkinci Dünya Savaşı sonrasına kadar süren yıllar, aynı zamanda devletin mekânının koşullarını sağlamlaştırmasının ve örgütlemesinin yıllarıdır. Cumhuriyet, Osmanlı Devleti döneminde kurulan emperyalist nitelikteki dış ilişkilere karşı çıkılarak ve bu ilişkilerin geliştirildiği ülkelere karşı bir savaş verilerek kurulduğu için, geçmiş dönemin yarattığı sorunların mekâna ilişkin boyutları da önem taşımıştır. Bu, ulus-devlet projesinin mekânının sınırlarını belirleme ve

²²⁰ A. Nalbant, *a.g.k.*, s.170.

²²¹ A. N. Demiröz, "Bölge Valiliği Üzerine", *Amme İdaresi Dergisi*, C.23, S.4, Aralık 1990, s.57. Demiröz illerin belirlenmesi ile ilgili daha sonraki gelişmeleri şu şekilde özetlemiştir: 1936 yılından başlayarak bu kez de illerin bölünmesi suretiyle yeni iller oluşturma yönünde karşıt bir gelişme görülmüştür. 1936 yılında çıkarılan 2885 sayılı Kanunla Çoruh (Artvin), Hakkari, Bitlis, Bingöl ve Tunceli illerinin yeniden kurulması ile il sayısı 62'ye, 1939'da ülkeye yeni katılan Hatay'ın il yapılmasıyla 63'e çıkmıştır. Bunu, 1953'de 6129 sayılı Kanunla Uşak'ın, 1954'de 6418 ve 6419 sayılı Kanunlarla Adıyaman ve Sakarya'nın il yapılması izlemiştir, il sayısı 66'ya ulaşmıştır. Aynı yıl 6429 sayılı Kanunla Nevşehir ili kurulurken, Kırşehir ili ilçeye dönüştürüldüğünden il sayısı değişmemiştir. 1957 yılında 7001 sayılı kanunla Kırşehir'in yeniden il yapılmasıyla sayı 67'ye ulaşmış ve 1980'li yılların ortalarına kadar bu halini korumuştur.

homojenleştirme, ulusal pazar ilişkilerini oluşturma politikalarına denk düşmektedir. Mekâna dair politikaların arka planında, öncelikli olarak ulusal bir ekonominin yani ‘milli iktisat’ın kurulması açısından hayati önemde kaygılar vardır. Bu bağlamda,

Cumhuriyet Türkiye’sinin karşılaştığı ilk darboğazı ölçeklerle bağlantılıdır. İmparatorluk Türkiye’sinden Cumhuriyet Türkiye’sine geçiş ölçek küçülmesi, iç ekonomik alanın daralması anlamına gelir. (...) Bu sınırlar İran’la olan hariç, coğrafi bütünselliği olan geleneksel doğal ekonomik alanların sınırlarıyla örtüşmez. Diğer bir deyişle siyasal ve coğrafi-ekonomik sınırlar farklıdır. Bu farklılık üretim faktörlerinin akışkanlığını sınırlar. Bölgesel pazarların daralmasına neden olur.²²²

Cumhuriyet dönemine miras kalan sanayi faaliyetlerinin mekânsal dağılımı da hem ülke ekonomisi hem de bölgesel dağılım bakımından sorunlar getirmektedir. Cumhuriyet öncesinde Anadolu’daki endüstriyel faaliyetler ve bu faaliyetlerin alansal dağılımını yansıtan bilgiler ancak 1913 ve 1915 sanayi sayımlarından elde edilebilir. Bu sayımların sonuçlarına göre endüstriyel faaliyetlerin gelişmiş olduğu kentler, başta İstanbul olmak üzere, İzmir, Manisa, İzmit, Karamürsel, Bandırma ve Uşak’tır. 1915 sanayi sayımı sonuçlarına göre Batı Anadolu’da sekiz kentte sadece 282 işyeri vardır, bunların 155 tanesi İstanbul’dadır. Ülkenin öteki bölgelerinde göze çarpan bir sanayi faaliyeti yoktur. 1915 yılında belirlenen 282 sanayi işletmesinin 214’ü (%81’i) özel sektöre, kalan 68’i (%19’u) kamu sektörüne aittir. Devlete ait işletmelerin hemen hemen tümü İstanbul’dadır. Bu işletmeler ordunun ve sarayın ihtiyaçlarını karşılayacak fabrikalardır.²²³ Sözü geçen rakamların işaret ettiği ekonomik yapı, ulus-devletin ekonomik birliğinin oluşturulması önünde ciddi

²²² Z. Toprak, “Türkiye Tarımı ve Yapısal Gelişmeler, (1900-1950)”, *Türkiye’de Tarımsal Yapılar (1923-2000)*, Der. Ş. Pamuk, Z. Toprak, Yurt Yayınları, Ankara, 1988, s.30-33. Toprak, özellikle tarım kesimi açısından önemi olan bazı mekânsal değişimleri şu şekilde özetler: “Cumhuriyet’le birlikte, Toroslar’la kuzeye kapalı Güney Doğu Anadolu bölgesinin doğal ekonomik uzantısı Suriye ve Irak’ta kalır. Kuzey Doğu Anadolu ve Doğu Karadeniz bölgeleri ise deniz ve demiryolu ile Kafkas ekonomik alanıyla bağlantılıdır... ‘Ulusal’ pazar ölçeğinin küçülmesi üretim faktörlerinden emeğin de akışkanlığını sınırlar. Osmanlı’nın son döneminde tarım kesiminde üç ‘mevsimlik işçi’ güzergahı vardır. a) Güneydoğu Anadolu ve Suriye’den Çukurova yöresine. b) Ege adalarından Batı Anadolu’ya. c) Nüfus yoğunluğu yüksek Doğu Karadeniz bölgesinden Kafkasya’ya. Cumhuriyet sonrası bu üç güzergah da kesintiye uğrar.”

²²³ E. Tokgöz, *Sanayileşmede Bölgesel Dengesizlikler ve Türkiye*, Hacettepe Üniversitesi Yayınları, Ankara, 1976, s.44-45; Y. Gündüz, “Kentsel Ekonomi ve Türkiye’de Bölgesel Kalkınma Projeleri”, *Kentsel Ekonomik Araştırmalar Sempozyumu*, Cilt 1, Pamukkale Üniversitesi, DPT, Ankara, 2004, s. 250-251; Dinler, *a.g.k.*, s.182-183. Dinler, “kalkınma kutbu” olarak nitelendirdiği ilk gelişmiş merkezlerin başta İstanbul olmak üzere Batı Anadolu’da ortaya çıkışını aşağıdaki nedenlere bağlamaktadır: a) İstanbul’un coğrafi konumu, eski bir başkent, kültür ve ticaret merkezi olması, b) İstanbul dışındaki Batı Anadolu kentlerinin kabuk değiştirerek gelişmeye başlaması, deniz taşımacılığının üstünlüğü ve benzer nedenlerle yabancı sermayenin bu bölgeleri tercih etmesi; demiryolu yatırımı yapması; c) Madencilik gibi alanların da önce yine Ege ve Marmara bölgesinde gelişmeye başlaması, bunun dışında elektrik, tramvay, su, bankacılık, sigorta alanındaki yabancı yatırımların yine İstanbul ve İzmir’de kümelenmesi.

engeller oluşturmaktadır. Bu bağlamda ilk dönemin ekonomi politikalarıyla mekânsal politikaları arasında doğrudan bir bağlantı vardır.

Osmanlı toplum düzeninin doğurduğu sonuçlara tepkilerin yoğunluğunun düşmediği 1923-1946 yılları arasında mekân planlamaya ve yerleşmeye dönük hedefler, hayati önemdeki milli iktisadın kurulması ve Anadolu'nun bütünleştirilmesi gibi eğilimler yanında, Batılılaşma, Osmanlı imajının kaldırılması, emperyalist etkilerin en aza indirilmesi gibi kaygılar merkezinde şekillenmektedir. Ülkesel mekânın kullanımına ilişkin politikalar bu durumu yansıtmaktadır.²²⁴ 1950'li yıllara kadar geçen dönemde hükümetlerin, hem yatırımların dağılması ve yayılması hem de belli bazı seçilmiş noktalarda yoğunlaştırılması yöntemlerini denediği görülmektedir.

İlk önemli mekânsal dönüşüm, başkentin İstanbul'dan Ankara'ya taşınmasıdır. Yeni başkentin belirlenmesi, başka birçok nedenin yanında stratejik gereksinimlere dayanmaktadır. Coğrafi konumu gereği İstanbul düşman için kolay bir hedeftir; bu 1920 yılındaki işgalle doğrulanmıştır. Ankara ise, Orta Anadolu bozkırlarının ortasında kurtarılmış bir bölgeyi andırmaktadır ve Milli Mücadele süresince rahatlıkla korunabilmiştir.²²⁵ Ankara'nın başkent seçilmesi, "hem Osmanlılığın hem de İstanbul'da simgeleşen emperyalist ilişkilerin ve bu ilişkilerin doğurduğu dışa bağlı burjuvazi ya da levanten yaşantının yadsınması" anlamına gelmiştir. Ankara kararı ile, aynı zamanda geri kalmış Anadolu'nun kalkındırılması için bir adım atılmış olmaktadır.²²⁶ Bu bağlamda, söz konusu kararın, bir başkenti ülkenin büyük şehirlerinden küçük iç şehirlerine taşımanın dünyadaki ilk örneği olduğunu ve daha sonra pek çok ülke tarafından örnek alındığını eklemek yerinde olacaktır.²²⁷ Başta yeni başkentin seçimi olmak üzere, birçok il merkezinin yönetsel ve aynı zamanda kültürel merkez olarak çevrelerine toplumsal değişmeyi yayacak modern kentler haline getirilmesi, küçük Anadolu kentlerinde devletin büyük sanayi yatırımları yapması ve ülkenin 'demir ağlarla örülmesi' bu yoldaki politikaların en önemlileridir.²²⁸

²²⁴ İ. Tekeli, "Osmanlı ve Erken Cumhuriyet Modernitesinde Planlamanın Yeri", *Kamu Yönetiminde Planlamanın Kurumsallaşması Sempozyumu'nda Sunulan Bildiri*, 9-11 Haziran 1999, Mersin, s. 9.

²²⁵ H. Özkan, "Türkiye'de Tek Parti Dönemi Coğrafya ve Mekân Anlayışları: Yatay Bir Dönemlendirme Denemesi", *Toplum ve Bilim*, S. 94, Güz 2002, s.149.

²²⁶ İ. Tekeli, *Türkiye'de Kentleşme Yazıları*, Turhan Kitabevi, Ankara, 1982, s.52-53.

²²⁷ İ. Tekeli, *Bölge...*, s.113.

²²⁸ İ. Tekeli, "Osmanlı ve Erken Cumhuriyet...", s.9.

Cumhuriyet yönetiminin üzerinde önemle durduğu ulaştırma politikası, aynı zamanda mekânsal politikaların temel boyutlarından birini oluşturmaktadır. “Ülkeyi demir ağlarla örmek, koloniyel yapının ağaç sistemi şemasından ağ şemaya geçmek, karayollarını demiryollarını besleyecek şekilde geliştirmek” ulaştırma politikasının temel hedefidir.²²⁹ 1923’te demiryolları hemen hemen yabancı şirketlerin elinde bulunan hatlardan ibarettir. Osmanlı döneminde, yabancı şirketlerle onların arkasındaki devletlerin, Anadolu’nun ulaştırma ve demiryolu sorununa bakışı, Anadolu’yu Avrupa ve Ortadoğu’yu bağlayan stratejik bir köprü olarak görmeleri temelinde biçimlenmiştir. Cumhuriyet rejiminin demiryollarına bakışı ise hem güvenlik hem de ekonomik birliği sağlamlaştırmaya dair kaygıları karşılamaktadır. Demiryolu,

...savunma ile ekonomiyi ülke çapında birleştirebilen tek projedir. Anadolu’nun tarıma dayanan, kapalı üretim yapısını değiştirecek bir maniveldir. Gidilmemiş, girilmemiş yerleri kendimiz için bir pazar haline getirebilir. Ekonomik ve siyasal coğrafyayı kontrol etmeyi ve derinleştirmeyi sağlar...Birkaç yıl içinde şu anlaşılır: Demiryolu gibi ucuz ve uzun ömürlü bir altyapı ağı olmaksızın ekonominin gelişmesi sağlam zemine oturamaz... Demiryolu gidilemeyen toprakları ülkenin ekonomik ve siyasal sınırlarına katabilmenin de yoludur.²³⁰

Cumhuriyetin demiryolu politikasının ilk ayağı hatların millileştirilmesidir. Demiryolu politikası, Cumhuriyet yönetiminin yabancılara verilmiş ayrıcalıkları 1920’li yıllarda geri almaya başlamasıyla birlikte, yerli kaynak çizgisine oturur. İkinci ayak ise yeni hatlar yapmak ve “ulaşım şebekesini yeni bir siyasal ve ekonomik coğrafya anlayışı ile kurmaktır.”²³¹ Demiryolları böylece cumhuriyetin ilk büyük çaplı inşaat hareketi olur, yerli mühendis, müteahhit ve işçi kadroları oluşur. Demiryolu yapımı hedeflerine varırken, Trakya hatlarının da millileştirmesiyle, ağ 1937’de tamamlanır. 1920’lerden 1930’lara geçilirken yol ağı ortaya çıktıkça, ulaştırmanın ana iskeleti olan demiryollarını karayolları ve deniz yollarıyla bütünleştirme çabaları da gündeme gelir. Bazı demiryolu hatları ekonomide işbölümünün ve gelişmenin ana damarları olarak kurulmakta ve kömür yolu, bakır

²²⁹ İ. Tekeli, *Bölge...*, s.113.

²³⁰ B. Kuruç, *Mustafa Kemal Döneminde Ekonomi*, Bilgi Yayınevi, Ankara, 1987, s.23-26.

²³¹ B. Kuruç, *Belgelerle Türkiye İktisat Politikası, 1. Cilt (1929-1932)*, AÜ SBF Yayınları, Ankara, 1988, s. XXXIV.

yolu gibi hatlar oluşmaktadır. 1930'ların ortalarında demiryolu yeni bir sanayi hamlesi yapabilmek için yeterli bir zemin haline gelmiştir.²³²

1930'lu yıllardaki devletçi iktisat politikası mekânsal politikalar açısından çok önemlidir. Bu dönemde, kalkınmanın motoru olarak görülen “sanayi, karlı noktalara serpiştirilen bir girişimcilik türü değil, ülkenin ekonomik coğrafyasını değiştirmeyi amaçlayan bir işler bütünü ve bir misyon olarak görülmektedir.”²³³ Sözü geçen temelde, devletçi iktisat politikası iki biçimde yürütülmüştür: devlet işletmeciliği ve iktisadi hayatın fiyat mekanizması, dış ticareti vb. kontrol yoluyla düzenlenmeye çalışılması.²³⁴

I. Beş Yıllık Sanayi Planı ve İkinci Dünya Savaşı'nın araya girmesiyle uygulanamayan II. Beş Yıllık Sanayi Planı devlet tarafından kurulması amaçlanan endüstriyel işletmelerle ilgili yatırım projelerini göstermektedir. Bu planlarda bölgesel kalkınma ile ilgili ilkelere yer verilmemiş olmakla birlikte, yatırımların yurt düzeyine yayılması öngörülmüştür.²³⁵ Hatta, I. Beş Yıllık Sanayi Planının hazırlık çalışmaları sırasında ekonomik temelde bölgesel bölümlenme konusu ilk defa gündeme gelmiştir. Bu konudaki tartışmalarda, ülkenin ekonomik bölgelere ayrılması ve yönetsel örgütlenmenin buna göre yeniden düzenlenmesi üzerinde durulmuştur. Bu dönemin gazete haberlerine de yansımış, ancak çeşitli tepki ve endişeler nedeniyle vazgeçilmiştir. Ancak, bu düşünce, ülkenin iktisadi bölgelere göre ele alınıp Orta Anadolu'ya sanayi bölgesi olma rolü veren bir stratejinin çizilmesiyle Planda açıkça sözü edilmeden bir ölçüde hayata geçirilmiş olmaktadır.²³⁶ Başka bir deyişle, Planda Orta Anadolu'nun simgesel bir değeri olduğu görülmektedir, “ekonomik yönden de yoksul ve durağan bölgenin ‘manüfaktür’ düzeyinde sanayilerle canlandırılması ve bunun ülkenin çeşitli

²³² B. Kuruç, *Mustafa...*, s.24-28.

²³³ B. Kuruç, *Belgelerle...*, 1. Cilt, s.XLIII.

²³⁴ K. Boratav, *Türkiye'de Devletçilik*, Savaş Yayınları, Ankara, 1982, s.97.

²³⁵ Kuruç, Planın mekânsal boyutunu şu şekilde vurgulamaktadır: “Projeler ve sektörler üzerine kurulan sanayi programlarının vazgeçilmez bir mekân boyutu olacaktır. Hangi bölgeyi veya bölgeleri geliştirmek istiyorsunuz? Bu, kaynakları harekete geçirmek isteyen bir programın kaçınılmaz sorusudur...İstanbul ile bazı kıyı bölgelerinin dışında hareketsiz ve kendi içine kapalı olan Türkiye'de ekonomi coğrafyasını değiştirmek Cumhuriyet rejiminin çok istediği bir amaçtır. Sanayi hareketi, tıpkı demiryolu politikası gibi bu özlemi tazeliyor.” Bkz. B. Kuruç, *Belgelerle Türkiye İktisat Politikası*, 2. Cilt (1933-1935), AÜ SBF Yayınları, Ankara, 1993, s.LXIX.

²³⁶ İ. Tekeli, S. İlkin, *Uygulamaya Geçerken Türkiye'de Devletçiliğin Oluşumu, Türkiye Belgesel İktisat Tarihi 3*, ODTÜ, Ankara, 1982, s. 180-181, 187. Tekeli ve İlkin konuyla ilgili gazete haberlerine de yer vermektedir.

yörelerdeki hammadde kaynaklarını harekete geçirmesi sanayi programının erişmek istediği hedefi(r).”²³⁷

1934 yılında uygulanmaya başlanan, I. Beş Yıllık Sanayi Planı dahilinde kurulması öngörülen fabrikaların yer seçiminde ulusal güvenlik ve savunmaya ilişkin kaygılar belirleyici olmakla birlikte, bu tercihler yukarıda sözü edilen politikalarla uyum göstermektedir.²³⁸ Plandaki yatırım kararları sektör değil, işletme ya da proje düzeyinde verilmiş olduğu için yalnız kapasite değil, yer seçimi de belirlenmiştir. Yer seçimi kararlarında üç ölçütün kullanıldığı anlaşılmaktadır. Bunlardan ilki, ekonomik nedenler olarak ifade edilen en az maliyet ilkesi, ikincisi geri kalmış bölgelerin geliştirilmesi hedefi, üçüncüsü milli savunma gereklerine uygunluk ilkesi biçimindedir.²³⁹ Bu bağlamda, birçok şehrin başkent Ankara ve İstanbul ile bağlantısı kurulmaya çalışılmış; hemen hemen bütün tesisler İstanbul, Marmara ve Ege bölgeleri dışında ve birkaçı hariç, nüfusu 10.000’i aşmış yerlerde kurulmuştur.²⁴⁰

Görüldüğü gibi, Plana göre yer seçiminde özellikle İstanbul ve İzmir dışındaki yörelere öncelik verilmesinin, yani sınai faaliyetlerin Anadolu’ya yayılmasının nedenlerinden biri, bölgelerarası dengesizliği azaltmaktır. Bu, Planda şu şekilde ifade edilmiştir:

Sanayinin dahilinde kurulması mülahazası, yalnız bu düşünce ile değil, aynı zamanda iktisadi faaliyetlerimizin tedricen memlekete şamil bir muvazene ihdas ve tesis etmek, yeni yeni teşebbüslerimizden kazanç ve refah itibarıyla geri kalmış muhitlerimizi ve halkımızı müstefit etmek zaviyesinden de doğrudur.²⁴¹

Bölgesel dengesizlik sorunu, Sanayi Planı yürürlüğe konduktan sonra 1935 yılında toplanan CHP Kurultayında, parti programında yapılan değişikliklerde de ifadesini bulmuştur. Kabul edilen programın 15. maddesinde ülkenin kalkınmasında bölgelerarası eşitsizliğin büyümesine engel olmak bakımından, endüstrilerin ülkenin

²³⁷ B.Kuruç, *Belgelerle...2. Cilt*, s.LXX.

²³⁸ Birinci Sanayi Planında kurulması öngörülen sanayi tesislerinin il ve ilçeler itibarıyla dağılımı şu şekildedir: 1. Suni ipek-Gemlik, 2. Semikok-Zonguldak, 3. Gülyazı-Isparta, 4. Hamızı kibrit- İzmit, 5. Süper fosfat- İzmit, 6. Klor ve Sud kostik-İzmit, 7. Seramik-Kütahya, 8.Cam ve şişe-Paşabahçe, 9.Demir-Zonguldak, 10.Kağıt ve selüloz-İzmit, 11. Kükürt-Keçiözü, 12. Süngercilik-Bodrum, 13. Mensucat-Bakırköy, Kayseri, Ereğli, Nazilli, Malatya, Iğdır, 14.Merinos-Bursa, 15. Kendir-Kastamonu; bkz. E. Tokgöz, *a.g.k.*, s.48-49.

²³⁹ İ.Tekeli, S. İlkin, *a.g.k.*, s.190.

²⁴⁰ F. Yavuz, R. Keleş, C. Geray, *Şehircilik, Sorunlar-Uygulama ve Politika*, AÜ SBF Yayınları, No: 415, Ankara, 1978, s.178.

²⁴¹ A. İnan, *Devletçilik İlkesi ve Türkiye Cumhuriyetinin Birinci Sanayi Planı*, Türk Tarih Kurumu, Ankara, 1972; Aktaran: E. Tokgöz, *a.g.k.*, s.48.

belli bölgelerinde toplanması yerine ayrı bölgelere yayılmasının daha uygun olacağı açıkça belirtilmektedir. Böylece, sanayileşme stratejisinde mekâna göre denge ilkesine, “yayılma politikası” adı altında yer verilmiş olmaktadır.²⁴² İkinci Dünya Savaşı’nın başlaması nedeniyle uygulanması sekteye uğrayan 1936 tarihli II. Beş Yıllık Sanayi Planında, kurulması öngörülen maden ve sanayi işletmelerinin yer seçiminde, Doğu Anadolu Bölgesine önem verildiği görülmektedir.

Savaş döneminde 1944 yılında, savaş sonrası kalkınma programının hazırlanmasına karar verilmiş; büyük ölçüde sanayi yatırımlarını öngören bir plan ortaya çıkmıştır. Buna paralel olarak, 1946 yılında, demiryolu, karayolu, su işleri ve sağlık yatırımlarını kapsayan programlar hazırlanmıştır. Ancak savaş sonrası, Türkiye’nin hızlı bir şekilde girdiği yeni dış ilişkiler içinde bu plan ve programların uygulanma şansı olmayacaktır.²⁴³ Yine savaş sonrasında, 1947’de hazırlanan ve hayata geçirilemeyen İktisadi Kalkınma Planında da, kendinden önceki plan çalışmalarından farklı olarak, açık bir biçimde, ülke içinde bölgesel ihtisaslaşmayı enerji kaynakları etrafında sanayi kompleksleri oluşturarak sağlama amacı yer almıştır.²⁴⁴ Yine, 1949-50’de CHP iktidarı döneminde Doğu Anadolu’nun kalkınması için özel bir bütçe hazırlanmış, ancak uygulamaya konulmadan ülkenin doğusu ile batısı arasında ayrım yapılamayacağı gerekçesiyle vazgeçilmiştir.²⁴⁵

İktisat politikalarıyla ülkenin kendi içinde bütünleşmesi yolunda önemli bir aşama sağlanmış; ülkedeki çeşitli bölgelerin yabancı ülkelerle olan bağları kaldırılmıştır. Bölgelerarası dengesizliğin azaltılması kaygısıyla özellikle İç Anadolu bölgesine önem verildiğini söylemek mümkündür. Bunun bir göstergesi, İstanbul ve İzmir gibi geçmişten beri merkez niteliğindeki iki büyük kentin büyüme hızı, genel nüfus artış hızı ve kentli nüfus artış hızından daha az olurken, Ankara ve Eskişehir başta olmak üzere İç Anadolu kentlerinin hızla büyümesidir. Söz konusu gelişmenin,

²⁴² E. Tokgöz, *a.g.k.*, s.49.

²⁴³ İ. Tekeli, “Osmanlı...”, s.12-13. Bu çalışmalar, sanayileşmeye ağırlık verdiği için aynı dönemde Türkiye üzerine hazırlanan Dünya Bankası heyeti ve Thornburg raporlarında eleştirilmiştir. Bu konuda bkz. İ. Tekeli, *Bölge...*, s.128.

²⁴⁴ İ. Tekeli, S. İlkin, *Savaş Sonrası Ortamında 1947 Türkiye İktisadi Kalkınma Planı, Türkiye Belgesel İktisat Tarihi 1*, ODTÜ, 2. Basım, 1981, s.3.

²⁴⁵ Z. Dinler, *a.g.k.*, s.187.

Cumhuriyet kadrolarının bölgelerarası dengeyi sağlamaya yönelik politikalarının bir sonucu olarak değerlendirilmesi yanlış olmayacaktır.²⁴⁶

3. Cumhuriyetin İlk Bölge Tanımlaması: Coğrafi Bölgeler

Cumhuriyetin kuruluş döneminde sosyo-kültürel politikalar ile mekânsal politikalar arasında da bütünleşme vardır. Bu bağlamdaki ilk örnek olarak, hala kullanılan coğrafi bölge ayrımının 1940'lı yılların başında yapılması ele alınabilir. 6-21 Ekim 1941'de Ankara'da Dil Tarih Coğrafya Fakültesi'nde düzenlenen Birinci Türk Coğrafya Kongresi ülke mekânının bilimsel anlamda araştırma ve eğitim konusu haline getirilmesi açısından önemli bir adımdır. Bu açıdan Kongreye katılanların coğrafya alanında çalışan akademisyenler ve öğretmenlerin yanı sıra, siyasetçiler ve askerler olması şaşırtıcı değildir.

Kongrede tartışılan konulardan biri, Türkiye'nin coğrafi bölgelere ayrılması ve kabul edilen kararın ve açıklamasının uluslararası bilim camiasına ilan edilmesidir. Bu bağlamda öne sürülen gerekçe, coğrafi bölgeler ayrımı konusunun özellikle milli coğrafya eğitimi açısından hayati önem taşımasıdır; çünkü ders kitaplarında o güne kadar birbirinden farklı ve bilimsel değeri olmayan bölge ayrımları yer almıştır. Çoğunlukla yabancı yazarlar ve onlara dayanarak yazan yerli yazarlar “memleketin coğrafi bir realite olarak vahdetini ihmal etmektedir.”²⁴⁷ Bu amaçla oluşturulan Türkiye Coğrafyası Komisyonu çalışmaya başlar, ardından oluşturulan uzmanlar komisyonu,²⁴⁸ yapılan tartışmalardan sonra coğrafya esasına göre yedi bölge belirler. Bu yedi ana bölge toplam olarak 26 alt bölgeye ayrılmaktadır. Bu bölümlenme, bölgeler arasında yer şekilleri, iklim, bitki örtüsü ve beşeri özellikler bakımından farklılıklara dayanmaktadır. Bir başka deyişle, fiziksel ve beşeri coğrafya ölçütleri bir arada ele alınmıştır. Komisyona göre bölge denilmesi istenilen mntıklar ve yöre denilmesi istenilen alt bölgeler şu şekildedir:²⁴⁹

1. Karadeniz: Doğu bölgesi, Orta bölge, Batı bölgesi
2. Marmara: Istranca bölgesi, Ergene bölgesi, Çatalca-Kocaeli bölgesi, Cenup Marmara bölgesi

²⁴⁶ İ. Tekeli, “*Evolution...*”, s.673-675.

²⁴⁷ Maarif Vekilliği, *Birinci Coğrafya Kongresi Raporlar Müzakereler Kararlar, 6-21 Haziran 1941*, Ankara, 1941, s.76.

²⁴⁸ Komisyonda yer alan isimler şunlardır: İbrahim Hakkı Akyol, Besim Darkot, Herbert Louis ve Hamit Sadi Selen; bkz. *a.k.* s.77.

²⁴⁹ *a.k.*, s.77-78.

3. Ege: İç Batı Anadolu bölgesi, Ege bölgesi
4. Akdeniz: Antalya bölgesi, Adana bölgesi
5. İç Anadolu: Yukarı Sakarya bölgesi, Konya bölgesi, Orta Kızılırmak bölgesi, Yukarı Kızılırmak bölgesi
6. Doğu Anadolu: Erzurum-Kars bölgesi, Yukarı Murat-Van bölgesi, Yukarı Fırat bölgesi, Hakkari bölgesi
7. Cənupdoğu Anadolu: Dicle bölgesi, Orta Fırat bölgesi

Kongre toplantılarında, Komisyon bölge sınırları ve isimleri konusunda son sözü söylemediğini, ulaşılan sonucun o günkü bilgi derecesine göre varılmış bir aşama olduğunu ve bu bölümlenmenin coğrafya eğitimindeki karışıklığın önüne geçmek yönünde pratik bir yarar getirdiğini ifade etmiştir.²⁵⁰ Bu bölgelendirmeye özelliğini veren

...tek parti hükümetinin politikalarını şekillendiren iç ve dış dinamiklerdir. Hükümetin farklı bölge anlayışlarının yerine merkezi ve tek bir bölgelendirmeyi tercih etmesi hem Batı'nın Anadolu'ya yönelik 'açgözlü' yayılmacı siyasetini hem de son dönem Osmanlı seçkinlerinin bölge anlayışlarını yargılamaktadır.²⁵¹

Kültürel politikalar ile mekân politikaları arasındaki ilişkiye verilebilecek bir örnek ise, Atatürk'ün 1937 yılında TBMM'nin açılışında ifade ettiği Van Gölü kıyısında bir üniversite açılması önerisidir. Bu tasarıda ülke üç büyük kültür bölgesi olarak ele alınarak, batıdaki İstanbul'un yanında, merkezde Ankara ve doğuda Van'ın birer kültür merkezi haline gelmesi düşünülmüştür.²⁵² Bilindiği gibi, bu düşünceler hayata geçirilemiştir.

4. İkinci Dünya Savaşı Sonrası: Yeni Bir Dönemin İşaretleri

Uzun bir ara dönem niteliğini taşıyan İkinci Dünya Savaşı yılları, Türkiye'nin ekonomik, sosyal ve politik hayatında önemli değişimlere gebe dir. Savaş, 1930'larda başlayan ve kamu yatırım programlarına dayanan sermaye birikiminin durması, ulus-devletin temel dokusunu oluşturmak için yapılmış olan sosyal ve siyasal mutabakatların bozulması şeklinde ortaya çıkan çelişkileri derinleştirmiştir.²⁵³

²⁵⁰ Bu konuda bkz. a.k, s.77. Komisyon üyelerinden biri olan Besim Darkot daha sonraki yıllarda kullanılan yöntemin sorunlu olduğunu, parçadan bütüne gitmek yerine önce bütünlük belirlenip bunların içinde yörelerin arandığını, bu nedenle bir gözden geçirmeye ihtiyaç olduğunu ifade etmiştir. Özkan'a göre Darkot'un bu sözleri bölgelerin belirlenmesinde kullanılan yöntemin aslında bilimsellikten ziyade pratiğe dayalı olduğu gerçeğinin itirafıdır; bkz. H. Özkan, *a.g.k.*, s.168-169. Ancak bu bölümlenme genel kabul görerek uzun yıllar boyunca kullanılmıştır.

²⁵¹ H.Özkan, *a.g.k.*, s.168.

²⁵² Z. Dinler, *a.g.k.*, s.187, 280.

²⁵³ B. Kuruç, "*Cumhuriyet...*", s.26.

İkinci Dünya Savaşının bitişine denk gelen, Tek Parti döneminin son yılları Türkiye'nin gelişmiş kapitalist ülkelerle iktisadi ve siyasi ilişkilerinde önemli gelişmelere sahne olmuştur. 1947'de Türkiye, Yunanistan'la birlikte Truman Doktrini'nin koruyucu kanatları altına alınmıştır. Aynı yıl Türkiye IMF, OECD (o zamanki adıyla Organization for Economic Cooperation-OEEC) ve Avrupa Konseyi'ne katılmış; ABD ile ikili bir iktisadi anlaşma imzalamıştır. Bu anlaşmalarla Türkiye içişlerine dış müdahaleleri kabul etmiş, bu kuruluşların baskısıyla devlet yatırımları sanayiden, tarıma ve karayolu yapımına kaydırılmış ve serbest rekabeti kısıtlayıcı, pazarı denetleyici ve uluslararası ticarete müdahaleci girişimlere karşı mücadelede diğer ülkelerle işbirliği içinde olacağını taahhüt etmiştir.²⁵⁴

Tek Parti döneminin ardından gelen Demokrat Parti iktidarı döneminde, tarıma ve altyapı yatırımlarına ağırlık verilen kalkınma stratejisi, siyasete damgasını vuran bir gelişme tutkusu ile birlikte, tarımdaki iyi sonuçlara bağlı olarak başlangıçta bir kalkınma ivmesi yaratacaktır. Ancak, 1950'lerin sonuna doğru bu ivmenin yavaşlaması ve bunu enflasyonla aşma çabaları ekonomik sorunların ağırlaşmasına yol açacaktır. Bu koşullarda Türkiye ilk kez 1958'de IMF ile bir istikrar programına başlamıştır. Aynı dönemde, başta OECD olmak üzere Türkiye'ye finansman desteği veren dış çevreler, 1950'lerin sonunda ekonomide kararların makro düzeyde koordinasyonu, hatta bir plana oturması yönündeki isteklerini belli etmektedir. Hatta bu niyetle bir Koordinasyon Bakanlığı bile kurulmuştur. Böylece, 1960'lı yılların planlı kalkınma dönemini yolunu açan koşulların olgunlaşmaya başladığını söylemek mümkündür.²⁵⁵

Ekonomik ve siyasal koşullardaki değişim, mekân politikalarını da yavaş yavaş farklılaştıracaktır. Bu dönemde geri kalmış bölgelere dönük özel bir politika yoktur. Ancak 1950'den sonra izlenen politikalarda da önceki dönemin “yayılma politikası” sistemsiz kalsa dahi devam etmiş ve belki de siyasi faktörlerin etkisinde ve Doğu Anadolu'ya sirayet etmiş”; Erzurum, Erzincan ve Elazığ'da şeker fabrikaları, Erzincan'da mensucat fabrikası, Elazığ'da çimento fabrikası kurulmasından

²⁵⁴ I. C. Schick, E. A. Tonak, *a.g.k.*, s.363.

²⁵⁵ B. Kuruç, “1961 Anayasası...”, s.77-78.

anlaşılacağı gibi Doğuda bazı yatırımlar yapılmıştır.²⁵⁶ Genel olarak, 1950-1960 döneminde kamu yatırımlarının birçoğu büyük merkezler dışında yapılmıştır. Bu dönem içinde kurulan 40 fabrikadan 1'i İstanbul'da, 3'ü Ankara'da, 12'si Marmara ve Ege bölgeleri dışında kurulmuştur. Öte yandan, kamu yatırımlarından dağılımında bölgesel dengesizlik sorununun dikkate alınmadığını, çeşitli politik kaygılarla hareket edildiğini gösteren örnekler de vardır.²⁵⁷ Bu dönemde yatırımlarda özel sektörün ağırlığının artması, İstanbul ve Batı Anadolu lehine olan dengesizliği daha da büyütülmüştür. Yeni kurulan 401 firmadan % 75'i Marmara ve Ege bölgelerinde yerleşmiştir. Ayrıca, IMF ve Dünya Bankası'ndan gelmeye başlayan yardım ve yatırımlar da daha çok İstanbul ve İzmir'de toplamıştır.²⁵⁸

Özetle, Demokrat Parti döneminde bölgesel dengesizlik sorunları giderek ağırlaşırken, aynı dönemin son yıllarında Türkiye'de ilk kez bölge planlama sözcüğü telaffuz edilecektir. 1956'da İmar Kanunu'nun çıkması ve 1958'de İmar ve İskân Bakanlığı'nın kurulmasıyla artık, mekânsal planlamaya ilişkin tartışmalar başlamıştır.

C. Kuruluş Sürecinin Bölge Yönetimi: Umumi Müfettişlikler

Umumi müfettişlik kurumu da Osmanlı Devleti'nin son dönemlerinden miras alınan yönetsel yapılardan biridir. Osmanlı yönetiminde umumi müfettişler 19. yüzyılın sonlarında ortaya çıkmıştır. Anadolu ve Rumeli'de çeşitli bölgelerin "ıslahı" ve kalkınması ile ilgili inceleme, denetleme ve raporlama yapmak üzere çeşitli devlet adamları umumi müfettiş olarak görevlendirilmiştir. Daha çok, dış ülkelerin müdahaleleriyle uluslararası gündemin konusu haline gelen Doğu Anadolu ve Makedonya gibi bölgelerle ilgili sorunlar kapsamında hem dış taleplerin bir sonucu hem merkezin bir ihtiyacı olarak umumi müfettişler görevlendirilmiştir. Umumi müfettişlerden beklenen öncelikli hizmet, asayişin sağlanması olmakla birlikte, adli,

²⁵⁶ O. Okyar, "Doğu Bölgesinin Kalkınması", *Türkiye'de Bölge Planlaması, Mahalli İdareler ve Toplum Kalkınması, VIII. İskân ve Şehircilik Haftası Konferansları*, İskân ve Şehircilik Derneği Yayını, Ankara, 1966, s.15.

²⁵⁷ İller Bankası'nın fon yardımları buna örnek olarak gösterilebilir. Ankara'nın doğusundaki en az ödenek alan (bütün yardımların %14,5'unu) illerin yarısından fazlası Doğu Anadolu sınırları içinde kalırken, Ankara'nın batısında en fazla ödenek alan 21 il, yardımların %50'sini almaktadır, bkz. F. Yavuz, R. Keleş, C. Geray, *a.g.k.*, s.178.

²⁵⁸ F. Yavuz, R. Keleş, C. Geray, *a.g.k.*, s. 178-179.

idari, mali ve iktisadi konularla ve imar, bayındırlık, ulaşım, eğitim gibi altyapı sorunlarıyla ilgilenererek “ıslahattan” sorumlu olmaları istenmiştir.²⁵⁹

1913 yılında yürürlüğe giren İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkatı’na ek olarak çıkarılan bir talimatla, umumi müfettişlerin görev ve yetkileri düzenlenmiştir. Osmanlı ülkesi bu düzenlemeyle teftiş bölgelerine bölünmekte ve her teftiş bölgesi bir umumi müfettişe bağlanmaktadır. Yasanın ilk maddesinde, vilayetlerin ve nahiyelerin idaresinin, yasaların hızlı bir biçimde uygulanması, idarede ciddi bir teşkilatlanmanın sağlanması, güvenliğinin, imarın, ulusal servetin elde edilmesi ve artırılması için Osmanlı ülkesinin teftiş bölgelerine bölüneceği ve her teftiş bölgesinin bir umumi müfettişin gözetimine verileceği ifade edilmektedir. Umumi müfettişler, Meclisin kararı ve Padişahın iradesi ile beş yıl için atanacaktır. Umumi müfettişlerin görev ve yetkileri de ayrıntılı biçimde düzenlenmiştir. Örneğin, umumi müfettişler görevli oldukları bölgede herhangi bir kenti merkez olarak seçebilmektedir. Bölgelerindeki memurların tayininden kanun ve nizamnamelerin uygulanmasına kadar her türlü ıslahat önlemi ile halkın refah ve huzurundan sorumludurlar.²⁶⁰ Bunun bir parçası olarak, umumi müfettişlere görevli oldukları bölgenin kalkınmasına dair bazı yetkiler tanınmıştır. Yönetmeliğin 23. Maddesi bu görevi şu şekilde tanımlamaktadır:

Umumi müfettişlikler, yetkili uzmanlara bölgelerin orman, maden, tarım, eğitim durumunu ve kalkınma olanaklarını ve yollarını inceleyeceklerdir. Bakanlıkların yetkisine giren işler için valilere izin verecekler, bütçeye ödenek konmasını, özel kanun çıkarılmasını, padişahın iradesine başvurulmasını gerektiren hallerde ise ilgili Bakanlıklarla temasa geçeceklerdir.²⁶¹

Ancak, artık Osmanlı Devleti’nin son günlerini yaşadığı günlerde, umumi müfettişlikle ilgili düzenleme farklı tartışmaların konusu olacaktır. Özellikle, sorunlar yaşanan Doğu ve Kuzeydoğu Anadolu bölgelerinde görevlendirilmesi istenen umumi müfettişlerin kim olacağı (Osmanlı uyruklu mu yoksa yabancı uyruklu mu olacağı), görev ve yetkilerinin neler olacağı Osmanlı Hükümeti ile büyük devletler arasında sürekli bir siyasi tartışma ve pazarlık konusu olacaktır.²⁶² Kurtuluş Savaşı yıllarında ise hem İstanbul hem Ankara hükümetlerinin umumi müfettişler

²⁵⁹ C. Koçak, *Umumi Müfettişlikler (1927-1952)*, İletişim Yayınları, İstanbul, 2003, s.25-32.

²⁶⁰ *a.k.*, s.32-33.

²⁶¹ F. Yavuz, R. Keleş, C. Geray, *a.g.k.*, s.148-149. Yazarlar, bu hükümlerin bir tür bölge planlama ilkelerinin benimsendiğinin işareti olduğunu ileri sürmektedir.

²⁶² Bu konuda ayrıntılı bir açıklama için bkz. C. Koçak, *a.g.k.* s.33-34.

atanmasına dair bazı çalışmaları olmuş, ancak tam anlamıyla hayata geçirilmemiştir.²⁶³

Ankara Hükümetinin hazırladığı 1921 tarihli Teşkilat-ı Esasiye Kanunu, esas olarak il sistemini benimsemekle birlikte, 22. maddesinde umumi müfettişlik kitalarından söz edilmektedir. Bu maddeye göre, iller ekonomik ve toplumsal ilişkileri itibarıyla birleştirilmekte ve *umumi müfettişlik kitaları* adıyla bölgeler oluşturulmaktadır. Bu hükmün arkasında, yönetim kademe sayısının azaltılıp il sayısının çoğaltılmasıyla ortaya çıkacak sakıncaları gidermek düşüncesi olabilir.²⁶⁴ Ayrıca, öncelikli olarak genel güvenlik olmak üzere, illerdeki ortak işlerin uyumu ve yerel yönetimlere ait hizmetlerin denetimi müfettişlik kitalarının işlevleri arasında sayılmaktadır.²⁶⁵ Ancak, Kanunun bu maddeleri pratikte hiç uygulanmamıştır.²⁶⁶

Cumhuriyet kurulduktan sonra, 1924 Anayasasında bölge yönetimi ve onu hatırlatacak “umumi müfettişlik”, “teftiş bölgeleri” gibi kavramlara yer verilmemiştir.²⁶⁷ Bununla birlikte 2 Şubat 1927’de Umumi Müfettişlik Teşkiline Dair Kanun TBMM’ye gönderilir. Umumi Müfettişlikler, 1913 yılında çıkarılan kanuna dayanılarak 25 Haziran 1927 tarih ve 1164 sayılı kanunla kurulur. Kanun ile umumi müfettişliklerin İçişleri Bakanlığına bağlı mıntikalarda asayiş ve inzibatın sağlanması ile yasaların uygulanmasını sürekli izleyerek denetlemeleri ve illerin yetkilerinden Bakanlar Kurulu tarafından kendilerine devredilenleri kullanmaları öngörülmüştür.²⁶⁸ Kanunun amacı emniyet ve asayişin korunması, ortak ve sistemli bir yönetim ve kalkınma sağlamaktır. Aynı zamanda umumi müfettişliklerin kurulması ve kaldırılması konusunda hükümete yetki veren Kanunun gerekçesinde, il yönetimine ilişkin sorunlar ön plana alınmıştır. Bu açıdan,

²⁶³ *a.k.*, s.34-35.

²⁶⁴ M. Tosun, *a.g.k.*, s.16.

²⁶⁵ Y. Bulut, “Türkiye’de Bölge Yönetimi Arayışları”, *Amme İdaresi Dergisi*, C.35, S.4, Aralık 2002, s.19-20.

²⁶⁶ C. Koçak, TBMM’de Teşkilat-ı Esasiye Kanunu görüşülürken, umumi müfettişlikler konusunun daha çok eleştirel bir biçimde tartışıldığını, bunun Osmanlı dönemindeki tecrübenin görüşmelere damgasını vurmasından kaynaklandığını ifade etmektedir. Meclisteki tartışmalar için bkz. C. Koçak, *a.g.k.*, s.36-52. A. Nalbant, 1921 Anayasası döneminde uygulama alanı bulamasa da bu düzenlemenin önemli olduğunu ve il üstü bir yönetim birimi olarak bölgeyi kurmak yönünde Türkiye’de yasakoyucunun sürekli bir iradesi olduğunu ilk kanıtı sayılabileceğini ileri sürer. Bkz. A. Nalbant, *Üniter...*, s.191.

²⁶⁷ Y. Bulut, *a.g.k.*, s.19-20.

²⁶⁸ *Düstur*, 3. Tertip, C.8, s.1004-1005.

...konunun idari teşkilatla ne kadar yakından ilgili olduğu kolayca anlaşılabilir. Buna göre, eskiden vilayetler, liva ve kazaları da içine alacak şekilde ve coğrafi olarak çok daha geniş bir alanda oluşturulmuşlardı. Ancak, bu sistemin, gelirlerin idaresi sırasında merkez lehine sonuç vermesi nedeniyle, 1924 Anayasasına göre vilayetlerin sayısı artırılmış ve sınırları da küçültülmüştü. Halihazırda küçük ve güçsüz vilayetlerde yeterli gelir sağlanamadığından, vilayetin görevlerini yerine getirmesi mümkün olamıyordu. Dahiliye Encümeni, ileride yapılacak incelemeler sonucunda vilayetlerin sayısının azaltılmasını ve sınırlarının da genişletilmesini talep ediyordu. Bütçe Encümeni de...(bu) görüşlere katılıyor ve bazı vilayetlerin birleştirilmesini ve bu şekilde vilayet sayısının azaltılmasını ve vilayet sınırlarının da genişletilmesini istiyordu.²⁶⁹

Öte yandan, gerekçede özel durumların getireceği yönetsel gerekliliklere de vurgu yapılmıştır. Bu noktada, umumi müfettişlikle ilgili yasal düzenlemenin asıl olarak, dönemin olağanüstü koşullarının bir sonucu olarak doğduğunu ve güvenlikle ilgili kaygılara cevap verdiğini söylemek doğru olacaktır.²⁷⁰

Kanunun çıkmasıyla aynı yıl Diyarbakır'da Birinci Umumi Müfettişlik kurulmuştur. 1934'de 4 ili kapsayan Edirne, 1935 yılında 7 ili kapsayan Erzurum, 1936 yılında 4 ili kapsayan Elazığ merkez olmak üzere üç umumi müfettişlik daha kurulmuştur. 1947 yılında da, Adana'da kısa bir ömrü olan Beşinci Umumi Müfettişlik kurulmuştur. Umumi Müfettişlik bölgeleri çizilirken il sınırlarına dokunulmamış ve illerin yönetim düzeninde hiçbir şey değiştirilmemiştir. Umumi Müfettişlikler ve kapsadıkları iller şu şekildedir:²⁷¹

I. Umumi Müfettişlik: Diyarbakır, Urfa, Bitlis, (Muş), Hakkari, Siirt, Mardin

II. Umumi Müfettişlik:Edirne, Çanakkale, Tekirdağ, Kırklareli

III. Umumi Müfettişlik: Erzurum, Rize, Trabzon, Gümüşhane, Erzincan, Ağrı

IV. Umumi Müfettişlik: Elazığ, Tunceli, Bingöl

V. Umumi Müfettişlik: Adana, Mersin

1945'de, umumi müfettişlikler fiilen ortadan kalkmış durumda iken, çıkarılan bir kararnamede umumi müfettişlikler ve bölgelerinin yönetimine ilişkin önemli hükümler yer alır. Buna göre, umumi müfettişler bölgelerinin yönetsel, ekonomik, sosyal, kültürel, bayındırlık çalışmalarını takip eder; bu hizmetlerin olumlu yürümesi

²⁶⁹ C. Koçak, *a.g.k.*, s.55-56.

²⁷⁰ Bu konuda bkz. C. Koçak, *a.g.k.*, 62-67; M. Tunçay, *T.C.'nde Tek Parti Yönetiminin Kurulması*, Cem Yayınevi, 2. Basım, İstanbul, 1989, s.174-175.

²⁷¹ *a.k.*

için tedbirleri alır; çalışma birliği planı yapılması konusunda, bölgelerindeki valileri yılda bir kez, lüzum gördükleri yerde toplantıya çağırabilir. Toplantılarda alınan kararlardan illerin yetkileri içinde bulunanları valiler, bakanlıklarda yapılması gerekenleri bakanlıklar nezdinde takip eder. Ayrıca sağlık, eğitim, iskân, bayındırlık gibi birçok konuda planlı çalışmalar yapabilecekleri öngörülür. Umumi Müfettişler aynı zamanda genel ve yerel yönetim işlerinde denetleme hakkına da sahiptir.²⁷² Bu hükümlerden, umumi müfettişlik kurumunu sosyo-ekonomik kalkınma ile ilgili hizmetlerle daha çok ilişkilendirmek niyeti sezilmektedir. Ancak, bu yönetmeliğin ömrü çok uzun olmayacaktır.

20-31 Ocak 1947 tarihinde toplanan Birinci İdareciler Kongresi'nde de, umumi müfettişliğin yeniden düzenlenmesi için getirilen bir yasa tasarısı tartışmalara konu olur. Tasarıda, umumi müfettişliğin kurulması için öne sürülen gerekçeler şu şekildedir: Coğrafi ve ekonomik alanda birlik oluşturan yurt parçaları kendiliğinden bölünmüştür. Buna paralel bir şekilde, bakanlıkların bölge örgütlenmeleri kurmasıyla mülki teşkilatın sınırları değişerek “doğal mecrasına” doğru akmıştır. İllerin birçoğu alanlarının darlığı, nüfuslarının azlığı, gelir kaynaklarının yetersizliği gibi nedenlerle bu akışa uyamamış ve gelişmemiştir. Dolayısıyla Anayasanın hükümlerine sadık bir şekilde, bir birlik oluşturan illerin bir araya getirilmesiyle 14 Genel Müfettişlik örgütü kurularak, 63 ilin başkentten denetlenmesinin güçlüklerinin ortadan kaldırılması, idarenin yanı başında iyi bir “teftiş cihazının” oluşturulması, halkın taleplerine daha çabuk yanıt verilmesi, iktisadi teşekküllerin ve ekonomik işlerin denetlenmesi, yürütülmesi, uygulanması mümkün olacaktır. Bir alternatif olarak ele alınan büyük iller kurulması, halk ve devlet için büyük zorluklar ve arızalar çıkaracağı ihtimaliyle uygun görülmemiştir. “...En faydalı olanı coğrafi ve ekonomik alanda vahdet arzeden işleri koordine edecek, muayyen istikametlere sevkedecek, takip ve tanzim edecek mütehassıs müşavirlerle ve bakanlıklar müfettişleriyle takviye edilecek genel müfettişleri kurmak” olarak görülmüştür.²⁷³ Önerilen 14 umumi müfettişlik bölgesi şu şekildedir:²⁷⁴

1. Diyarbakır, Urfa, Mardin, Muş, Bitlis, Siirt, Van, Hakkari

²⁷² Y. Bulut, a.g.k., s.20-21; F. Yavuz, R. Keleş, C. Geray, a.g.k., s.149

²⁷³ İçişleri Bakanlığı, *Birinci İdareciler Kongresi, 20 Ocak 1947-31 Ocak 1947*, Ankara, 1947, 467-470.

²⁷⁴ a.k., s.471-474.

2. İstanbul, Edirne, Kırklareli, Tekirdağ
- 3.: Erzurum, Ağrı, Kars
4. Elazığ, Tunceli, Erzincan, Bingöl
5. Bursa, Çanakkale, Balıkesir, Kütahya
6. İzmir, Manisa, Aydın, Muğla, Denizli
7. Afyon, Konya, Isparta, Burdur, Antalya
8. Kocaeli, Bolu, Bilecik, Eskişehir
9. Zonguldak, Sinop, Çankırı, Kastamonu
10. Samsun, Amasya, Ordu, Giresun
11. Trabzon, Gümüşhane, Rize, Çoruh (Artvin)
12. Ankara, Kırşehir, Yozgat, Çorum
13. Seyhan (Adana), İçel, Maraş, Gaziantep, Hatay
14. Kayseri, Niğde, Sivas, Tokat, Malatya

Tasarı, umumi müfettişlik kurulmasını gerektirecek koşulların olmadığı, kurulduğu takdirde illerin nüfuzunun kalmayacağı ve illerin üzerinde valileri denetleyen dördüncü bir bölümlere olacağı gerekçeleriyle oy çoğunluğu ile reddedilmiştir.²⁷⁵

1948 yılında umumi müfettişlik kadrolarının bütçenin L cetveline alınması yoluyla uygulamaya son verilmiştir.²⁷⁶ Ardından, 1949'da İl İdaresi Kanunu yürürlüğe girdiğinde, bu örgütlenmenin Anayasanın "Türkiye, coğrafi vaziyet ve iktisadi münasebet noktai nazarından vilayetlere, vilayetler kazalara, kazalar nahiyelere münkasemdir ve nahiyeler de kasaba ve kasaba ve köylerden terekkep eder" şeklindeki 89. maddesine aykırı olduğu ileri sürülmüştür. Buna bağlı olarak 1952'de çıkarılan 5990 sayılı Kanun ile yürürlükten kaldırılarak hukuki varlığı da son bulmuştur.²⁷⁷

Umumi müfettişlikler, daha sonraki yıllarda bölge yönetimine ilişkin tartışmalarda sıklıkla gündeme gelmiş, özellikle idari bir kademe oluşturup oluşturmadığı ve bölge valiliği olarak görülüp görülmeyeceği sorularına yanıt aranmıştır. Ancak, "mıntıkası dahilinde hükümetin vekili ve umum vekillerin mümessili" ve hatta bölgesindeki "valilerle umum memurların amiri" olmakla birlikte, geçici bir zaman için kurulmuş olması, amaçlarının sınırlılığı, bölge ve il

²⁷⁵ a.k., s.475-477,481-482.

²⁷⁶ A. N. Demiröz, *a.g.k.*, s.59.

²⁷⁷ RG: 29.10. 1952, 8270.

arasındaki idari ilişkilerin belirli konular dışında düzenlenmemiş olması gibi nedenlerle, çoğunlukla bölge valiliği olarak değerlendirilmemiştir²⁷⁸ Özetle, “umumi müfettişlikler uygulaması(nı), hem kapsadıkları iller bakımından hem de tarihsel kesit bakımından, devletin güvenliğini ve sınırlarını korumaya dönük bir politikanın ürünü”²⁷⁹ olan, döneme özgü bir yönetsel yapı olarak değerlendirmek yanlış olmayacaktır.

II. TÜRKİYE’DE BÖLGE POLİTİKALARININ DOĞUŞU

İkinci Dünya Savaşı’ndan sonra siyasi iktidarın ve ekonomi politikalarının değişmesi mekâna yönelik düzenlemelerde de önemli bir dönüşüme yol açmıştır. Sanayiden çok tarıma ve demiryolundan çok karayolu ulaşımına öncelik veren politikalar gündemdedir; özel sektör yatırımları canlanmıştır.

Türkiye’nin ABD ile yaptığı anlaşmalar çerçevesinde, 1949 Mayısından itibaren Marshall Yardımı kapsamında traktörlerin gelmeye başlaması, tarıma ağırlık verilen iktisat politikaları içinde önemli bir değişimin işaretidir. Tarımda makineleşme ve başka olumlu koşullarla birlikte gelen üretim artışı, tarımı 1950’lerin sonuna kadar ekonominin temel sektörü haline getirir. Demiryolu yatırımları sona ererken, karayolları yapımına başlanır. “Karayolları Türkiye’nin gelişme ihtiyacından önce *Pax Americana*’nın gereği olarak, Türkiye karayollarının Amerikan askeri gücüne ulaşım kolaylığı sağlamak için Sovyet sınırına uzanması gibi bir noktadan hareketle başlayacaktır.”²⁸⁰ Böylece, Amerikan Askeri Yardım Teşkilatının 1947’deki tavsiyeleri üzerine hazırlanan bir karayolu yatırım programı, *US Public Road Administration*’ın öncülüğünde kurulan Karayolları Genel Müdürlüğü tarafından ele alınır ve 1948’de ilk olarak askeri amaçlı İskenderun-Erzurum yolundan işe başlar. Demiryolu sistemiyle bütünleşmesi düşünülmeden başlatılan bu program, kısa bir süre demiryolu ulaşımını artırıcı etki yapsa da, daha sonra demiryollarını krize sokmuştur.²⁸¹

²⁷⁸ M. Tosun, *a.g.k.*, s.17.

²⁷⁹ S. Bayramoğlu, “Türkiye’de Bölgesel Politikaların Gelişimi”, *Bölge Kalkınma Ajansları Nedir, Ne Değildir?*, Der. M. Turan, YAYED-Paragraf Yayınevi, Ankara, 2005, s.43-44.

²⁸⁰ B. Kuruç, “*Cumhuriyet...*”, s.30.

²⁸¹ İ. Tekeli, *Bölge...*, s.116.

Altyapı alanında sulama, enerji ve iletişim yatırımlarında ciddi artışlar olur. Öte yandan, dış yardım yoluyla hızla makineleşen tarım kırsal alandaki işgücünü de açığa çıkarmış; yol programı nedeniyle kentlerle artan temas ve hızla artan nüfus bu dönemde çok hızlı bir kentleşmenin başlamasına neden olmuştur. Bu süreç, aynı zamanda ülkenin daha önce kapitalist gelişmeye açılmış güney ve batı kıyı bölgelerinin pazar ekonomisine tam olarak dahil olmasına ve kent-kır bütünleşmesinin artmasına olanak sağlayacaktır. İkinci Dünya Savaşı sonrasında 1960 Askeri Müdahalesine rağmen, “mekân organizasyonunu tayin etme bakımından sosyal ve ekonomik yapı aynı özellikleri” devam ettirecektir. Planlı dönemin farklılaşan tek özelliği kentleşmenin Doğu bölgesine kaymasıdır.²⁸² Bütün bunların sonucu olarak nüfusun belli bölgelerde yoğunlaşmaya başlaması da, bölgelerarası dengesizlik sorununu artırmaya devam edecektir.

A. Altyapı Hizmetlerinde Bölgesel Örgütlenme

Küçük üreticiliğe dayalı toplum yapısının 1945’den sonra hızla değişmeye başlaması, 1950’de 27 yıllık tek parti döneminin sona ermesi, teknolojinin özellikle tarıma girişi ve yaygınlaşması, büyük işletmelerin çoğalması, sermayenin tarımda ve sanayide belli ellerde toplanması, burjuvazinin ekonomik ve siyasal yaşamda etkinliğinin artması devletin işlevlerine yeni boyutlar kazandırmıştır. Devlet, bu gelişmelerin yarattığı faaliyetlere yönelmek, özellikle teknoloji, altyapı, enerji, ulaşım vb. ihtiyaçları gidermek durumundadır.²⁸³ Öte yandan, devletçilik dönemiyle birlikte kurulan iktisadi devlet teşekkülleri de zaman içinde daha geniş bir alana yayılmış, güçlenmiş ve yeni yatırımlar yapmıştır. Devletin sanayileşme ve altyapı yatırımlarındaki rolü, bu alanda çalışan örgütlerin ortaya çıkmasının ve hızla büyümesinin yolunu açmıştır.²⁸⁴ Bu örgütlerin çoğu, yatırımlarının gerektirdiği

²⁸² İ. Tekeli, *Bölge...*, s.116-118.

²⁸³ C. Geray, “Bölgesel Gelişme İçin Planlama ve Örgütlenme”, *AÜ SBF Dergisi, Cemal Mihçioğlu’na Armağan Sayısı*, C.52, S.1-4, Ocak-Aralık 1997, s.304.

²⁸⁴ Altyapı yatırımları, 1930’lu yıllardan itibaren yüksek büyüme hızının yakalanmasında önemli bir etken olmuştur. Çoğunluğu büyük kamu yatırımları olan altyapı yatırımlarında en büyük payı demiryolu yapımı oluştururken, ikinci sırada 1920-40 arasında daha çok büyük kentlerde, kısmen küçük kentlerde de görülen yeni yapıların yapımı gelmektedir. Kent yapılarında 1920-40 arasındaki gelişme ile birlikte altyapı yatırımları sürekli olmuş; ekonominin büyüme hızının belli bir asgari düzeyden aşağıya düşmesini önlemiş, işsizliği absorbe edebilmiştir. Başka bir deyişle, altyapı yatırımları, tarımda ekilebilir alanların gelişmesiyle ilki 1924-1929 arası, ikincisi 1936-1939 arası olmak üzere iki dalga halinde görülen yüksek büyüme hızından sonra ekonomik büyümeye sürekli bir taban garantisi veren etken olmuştur. Bkz. B. Kuruç, “Cumhuriyet...”, s.22-23.

ölçütler temelinde, varolan il sisteminin dışına çıkarak örgütlenmiştir. Başka bir deyişle, karayolları, sulama, enerji gibi alanlarda çalışan yatırımcı kamu kuruluşları, ilin sınırlarını aşan, birden çok ili kapsayan bölgeler ölçeğinde örgütlenmek yoluna gitmiştir. Bu durum, başka bakanlık, iktisadi devlet teşekkülü ve genel müdürlüklerin de farklı gerekçelerle bölgesel örgütlenmeye gitmesi şeklinde bir eğilime dönüşmüştür. Bölgesel kuruluşlarının çoğu, 1924 Anayasasında öngörülmemiş olmasına karşın, idarenin kuruluşunu düzenleyen hükümlere göre yürürlüğe giren kendi teşkilat kanunlarına ve yönetsel metinlere dayanılarak kurulmuştur.²⁸⁵

İlginç bir şekilde, bir kamu hizmetinin bölgesel düzeyde örgütlenmesi açısından ilk deneme, Cumhuriyetin oldukça erken bir dönemine denk gelmektedir. Eğitim hizmetlerinin örgütlenmesi bakımından, 1926 tarih ve 789 sayılı yasa ile bütün ülke 13 Maarif Eminliğine ayrılmış, ancak bu uygulama beş yıl sonra 1834 sayılı kanunla kaldırılmıştır.²⁸⁶ Ardından, ilk bölge birimi ise 1935’de kurulmuştur.²⁸⁷ Ancak, bölgesel örgütlenme asıl olarak 1950’li yıllardan sonra artmıştır. 1949’da İl İdaresi Kanunu’nun yürürlüğe girmesinden sonra, bazı yatırımcı kuruluşlar kısmen sisteminin dışında hareket edebilmek için bölge kuruluşları oluşturmaya başlamıştır. Bu dönemde, ilk olarak 1950 yılında Karayolları Genel Müdürlüğü 11 ilde bölge müdürlükleri kurmuş, bunu 1951’de Orman Bakanlığı, 1952’de Vakıflar Genel Müdürlüğü, 1953’de DSİ Genel Müdürlüğü, 1962 yılında Devlet Meteoroloji İşleri Genel Müdürlüğü gibi kuruluşların bölge örgütlenmesine gitmesi izlemiştir.²⁸⁸

Türkiye’de iktisadi gelişmelerin ortaya çıkardığı yeni kamu hizmetlerinin örgütlenmesi ile il yönetimi sistemi arasındaki ‘uyuşmazlık’ savaştan önceki yıllarda başlamıştır. Cumhuriyetin kuruluş döneminde, mülki idarenin denetim gücü ve etkinliği çok yüksektir, hem idari faaliyet hem de iktisadi faaliyet il temelinde yürümektedir. Hatta idari faaliyet ilçe temelinde yönetilirken, iktisadi faaliyet de aslında kendi kendine yeterli bir birim olarak düşünülebilecek ilçe temelinde

²⁸⁵ M. Tamer, “Türkiye’de Bölge Valiliği Sisteminin Uygulanabilirliği”, *Türk İdare Dergisi*, S.390, Mart 1991, s.95.

²⁸⁶ F. Yavuz, R. Keleş, C. Geray, *a.g.k.*, s.150.

²⁸⁷ M. Tosun, *a.g.k.*, s.100.

²⁸⁸ M. Tamer, *Kalkınma...*, s.74.

örgütlenmiştir.²⁸⁹ Ancak, devletin güçlenmesi ve ekonomik yapının değişmesiyle birlikte, özellikle 1932’den itibaren devletçi politikaların uygulanmasıyla idari sistem “bu bedene dar gelmeye başlamıştır”²⁹⁰. İktisadi devlet teşekkülleri, birkaç ili kapsayan alan içinde örgütlenme yoluna gitmiştir. Bir başka deyişle, “demiryolu ve endüstriyel gelişme ilin bütünlüğünü bozmuştur. İller yönetim maksadı ile kurulmuşken, sonradan ekonomik sorunların çözümüne zorlanmıştır.”²⁹¹ İktisadi birimlerin iller arası bir yapı içinde örgütlenmesine karşılık, idari sistemin il temelinde kalması, bir valinin ancak kendi il sınırları içinde bir iktisadi devlet teşekkülüne müdahale edebilmesi durumunu ortaya çıkarmış; bu da mülki idare amirlerinin idari yetkilerini ve özellikle iktisadi yetkilerini önemli ölçüde kısıtlayan bir unsur olmaya başlamıştır.²⁹² Başka bir deyişle,

...kağıt üzerindeki yetki ve görevleri, halkın gözündeki tarihsel konumları ne olursa olsun valilerin, kaymakamların ekonomik yaşama, üretime doğrudan etkili işlerdeki, özellikle yatırımcı daireler üzerindeki etkilerinin, denetimlerinin giderek azalmasına yol açmıştır.²⁹³

Bölgesel kuruluşların giderek artmasının, çeşitli siyasi ve bürokratik boyutları da vardır. Bunlar, bakanların taşrada kendi icraatını yürütecek kişiyle doğrudan ilişki kurmak istemesi, siyasi iktidar-vali çekişmesi, yerel siyasi baskıların etkileri, valiye tanınan yetkilerin İçişleri Bakanlığının etki alanını genişlettiği yönündeki anlayış, çeşitlenen kamu hizmetlerinin idari birimleri olarak yeni bakanlıkların ortaya çıkması, hızlı ulaşım ve haberleşme karşısında valilik yoluyla ilişki kurmanın gecikmelere yol açması olarak tanımlanabilir.²⁹⁴ Bütün bunlar, aynı zamanda

²⁸⁹ Fişek, mülki idarenin bu gücünü ve zamanla azalmasını dönemin hakim düzeni ile açıklamaktadır: “Bu konuda çok sağlıklı istatistikler, tapu kadastro kayıtları olmamasına rağmen, yapılan tespitler o ki, cumhuriyetin ilk yıllarında Türkiye’deki yaygın işletme türü küçük aile işletmeleriydi. Küçük aile işletmeleri örgütsüz oldukları için, kendi kendilerine yettikleri için, bir bütün oluşturmadıkları için, daima yönlendirilmek için, desteklenmek için hükümete bakmışlardır, üst yönetime bakmışlardır. Bunların tabii algılayabildikleri üst yönetim de, bulundukları yerin merkeziliğine veya merkeze uzaklığına göre ya kaymakam olmuştur, ya vali olmuştur. Çünkü vali devletin ve hükümetin temsilcisi olarak cumhuriyetin ilk yıllarında bugünkü vilayet sistemine en uygun ekonomik baz üzerinde ve maddi temeller üzerine de örgütlenmişti. Cumhuriyetten sonra bunun giderek gerilemesinin sebebi, esas itibarıyla Türkiye’de belli süreçler içinde zaman zaman kesintiye uğramasına rağmen, küçük mülkiyetin orta mülkiyete, orta mülkiyetin büyük mülkiyete dönüşmesidir. Bunun sonucunda mülki amirlerin de Türkiye üzerindeki etkileri büyük ölçüde azalmıştır.” Bkz. G. Şaylan, *a.g.k.*, s.13.

²⁹⁰ G. Şaylan, *a.k.*, s.13.

²⁹¹ M. Tamer, *Kalkınma ve Bölge Valiliği*, DPT, Ankara, 2001, s.34.

²⁹² G. Şaylan, *a.g.k.*, s.13.

²⁹³ C. Geray, “Ülkenin Yönetmel Coğrafyası Gelişigüzel Değiştirilirken”, *Mülkiyeliler Birliği Dergisi*, S.104, 1989, s.15.

²⁹⁴ M. Tamer, *Kalkınma...*, s.34,36. Tamer, bölgesel kuruluşların mülki idareden özerk olmasının hem bakanlık üst bürokrasi ile taşra bürokrasisini hem de politikacıları memnun ettiğini belirtmektedir.

bölgesel kuruluşlar ile valilikler arasında yaşanan sıkıntıların süreklileşmesinin ve önemli bir sorun haline gelmesinin zeminini hazırlayan koşullardır.²⁹⁵ Zamanla, bölgesel kuruluşlar ile valilikler arasındaki “ilişkilerin iyi olması, valiler ile bölgesel kuruluşların başında olanların karşılıklı anlayışlarına bağlı” görülmeye başlamıştır.²⁹⁶

1961 Anayasasının 115. maddesi “Belli kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla, birden çok ili içine alan çevrede, bu hizmetler için, yetki genişliğine sahip kuruluşlar meydana getirebilir” hükmüyle, bölgesel kuruluşlara anayasal bir nitelik kazandırmıştır.²⁹⁷ Böylece aslında, zaten varolan bir durumun ‘adı koyulmuştur’. Bu durum, bölgesel kuruluşların sayısının ve yarattığı yönetsel sorunların daha da artmasının yolunu açacaktır.²⁹⁸

Bölgesel örgütlenme, ilin temel birim olduğu sistemde önemli bir farklılaşma anlamına gelmektedir. Temelde, bölgesel kuruluşlar il sisteminden farklı olarak fonksiyonel sisteme göre kurulmaktadır. Bu tip örgütlenmede, merkez kuruluşları hatta bazı hallerde bunların alt birimleri, taşradaki faaliyet alanlarını, genellikle, amaçlarının ve görevlerinin gereklerine uygun olup olmadığına bakarak

Böylece, “bakanlıklar, hükümet-vali hiyerarşisini aşarak, bakanlık-bölge müdürü hiyerarşisini kurmuş; taşra bürokrasisi vali ile bakanlık arasında bocalamaktan kurtulmuş, merkez politikacıları da o görevlere getirilmesinde etkin olduğu bakan ve üst bürokratlarla işini daha kolay yürütme olanağına kavuşmuştur”; bkz. a.k. s.69.

²⁹⁵ 1955-1957 yılları arasında yapılan bir araştırmada, vali ve kaymakamlara diğer daire ve resmi kurumlarla olan ilişkileri ve yaşadıkları ihtilaflar sorulmuş; soruyu yanıtlayan valilerin yaklaşık %25’i, kaymakamların ise yaklaşık %40’ı zorluklar yaşadıklarını ifade etmiştir. Hem valiler hem kaymakamlarda zorluk yaşanan kurumların sıralaması hemen hemen aynıdır. Bu sıralama şu şekildedir: İktisadi Devlet Teşekkülleri, Demiryolları ve Karayolları, Orman İdaresi, Tekel İdaresi, PTT, Devlet Su İşleri Dairesi, Maliye, Toprak Mahsulleri Ofisi. Bkz. *Kaza ve Vilayet İdaresi Üzerinde Bir Araştırma*, AÜ SBF Yayını, Ankara, 1957, s. 72-73. 1964 yılında yapılan İkinci İdareciler Kongresinde de, İl İdaresi Kanununda değişiklik yapılması üzerine tasarı tartışılırken, söz alan vali ve kaymakamlar bölge kuruluşları ile yaşanan sorunların tasarıda ele alınmamasını eleştirmiştir. Örnek olarak, Bayburt kaymakamı Sabahattin Çakmakoglu’nun “bölge teşkilatının bir valiyi 14-15 tarafı ile birlikte hedef tutması, bunun düzen altına alınamaması, koordinasyonun temin edilememesi her zaman karşılaştığımız ızdıraplı olaylardır. Devlet Su İşleri kazada hangi köylerde su işini yapacak bilemeyiz, Karayolları programına hangi yolları almıştır ne iş yapacaktır bilemeyiz. Bir uğrayıp acı kahvemizi bir çayımızı içmeyi dahi tenezzül sayan teşkilatlardır bunlar” şeklindeki sözleri, mülki idare yöneticilerinin bölge kuruluşları karşısında etkisiz kalmalarına ve bu kuruluşların yöneticileri tarafından dikkate alınmamalarına dair sıkıntıların açık bir biçimde yansımaktadır. Bu konuda bkz. İçişleri Bakanlığı, *İkinci İdareciler Kongresi, 16 Kasım 1964-30 Kasım 1964*, Ankara, 1966, s.26-41.

²⁹⁶ N. Tortop, *Yönetim Biliminin Temel İlkeleri*, TODAİE Yayını, Ankara, 1990, s.107.

²⁹⁷ a.k., s. 107.

²⁹⁸ Tamer’e göre, “özellikle 1970-1980 yılları arasında kurulan bölge örgütlerinin önemli kesiminin hizmetin gerektirdiği yönetsel, teknik ve ekonomik zorunluluklardan çok, örgütsel büyüme, yöneticiliklere yükselme, yeni parasal olanaklar sağlama ve valilerin denetiminden çıkma istek ve eğilimleri sonucu doğduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.” Bkz. M. Tamer, *Kalkınma...*, s.69.

belirlemektedir. Fonksiyonel örgütlenme, birden çok karar merkezine olanak vermesi nedeniyle, daha çok liberal ve yerinden yönetimci eğilimlerin güçlü olduğu ülkelerde gelişmiştir.²⁹⁹

Türkiye’de kamu kurum ve kuruluşlarının teşkilat kanunlarının çoğunda bölge örgütlenmesi kurma yetkisi tanınmış olmakla beraber, bu bölgelerin alan, sınır, merkez gibi yönlerinin nasıl belirleneceği üzerinde durulmamıştır. Sözü geçen konular, genellikle teşkilat kanunlarındaki yetkilere dayanılarak “bakanlık olur”ları ile belirlenmekte ve değiştirilmektedir. Her biri farklı kanuna dayandığı için, bölgesel kuruluşların idari, hukuki ve mali statüleri de birbirinden farklı olmuştur. Dolayısıyla ilk kuruldukları andan itibaren herhangi bir düzen içinde değerlendirilmeleri mümkün olmamıştır. Bölgesel örgütlenmelerden bazıları bütün ülkeyi kapsamakta, bazıları ülkenin sadece belli bölgelerinde bulunmaktadır. Bazı örneklerde, merkezi teşkilatın taşra kuruluşları sadece belirli illerde ve bu illerin sınırları içinde olduğu, yani birden fazla ili kapsamadığı halde, bölge teşkilatı adını taşımaktadır. Bölgeler belirlenirken genellikle il sınırları esas alınmıştır, ama bunun da istisnaları oluşmuştur. Bazı kentler birçok kuruluş tarafından bölge merkezi olarak seçilmiş bulunmakla birlikte, bölge merkezleri arasında da farklılıklar vardır. Bölgelerin belirlenmesinde çeşitli merkezi kuruluşlar, hatta aynı bakanlığa bağlı bulunanlar arasında bile danışıldığını ve işbirliği yapıldığını gösteren herhangi bir işaret yoktur. Bölge kuruluşları adları bakımından da çeşitlilik gösterir: “Mıntika Müdürlüğü”, “Grup Bölge Müdürlüğü”, “Bölge Reislği”, “Başmüdürlük” gibi. Hemen her merkezi kuruluşun kendine özgü bölge birimleri oluşturması, çoğunlukla yapılan hizmetlerin “mahiyet ve icabına dayandırılmaktadır.”³⁰⁰

Bölge kuruluşları sayıları çoğalıp hizmet alanları genişledikçe yarattıkları sorunlar açısından çeşitli tartışmalara ve çözüm arayışlarına konu olmuşlardır. Bu bağlamda, 1960’lı yıllarda idarede reform amacıyla yapılan araştırmaların temel başlıklarından biri daima bölgesel kuruluşlar olacaktır. *Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırmasında (MEHTAP)* çalışmaya dahil edilen 45 bakanlık ve daireden 30’unun

²⁹⁹ M. Tosun, *a.g.k.*, s.5-6.

³⁰⁰ A. Payaslıoğlu, s.67-68. Payaslıoğlu, bu bu tip teşkilatlanmaya “görevlere göre teşkilatlanma” adı verildiğini belirtmektedir. Bu sistemin karşısı ise “bölgelere göre” teşkilatlanmadır. Bu tip teşkilatlanmada çeşitli hizmetlerin hemen hemen bütünü kapsayacak bölgeler belirtilmekte ve merkezi kuruluşlar taşra teşkilatını bu bölgelere uydurmaktadır. Bu suretle, merkezi idarenin bölge bölümleri, merkezleri ve sınırları tümü için aynı olmaktadır.

çeşitli taşra birimlerine sahip olduğu, bunların bütün illerde veya bir kısım yerlerde hizmet teşkilatı olmalarına göre ikiye ayrılabilceğı belirtilmektedir. Taşra birimlerinin genel olarak il teşkilatı ve bölge teşkilatı olarak kabul edildiğı araştırmada, bölge birimleri belli bir il sınırı ile kayıtlı kalmayan, il veya daha alt kademedeki teşkilat birimleri üzerinde idare ve koordinasyon görev ve yetkisine sahip olan organlar olarak tanımlanmıştır. Araştırma sonuçlarına göre, taşra kuruluşlarının kurulduğu ve personelin yoğunlaştığı yerler olarak daha çok üç büyük il öne çıkmaktadır.³⁰¹

Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırmasında, bölge teşkilatı kurma eğiliminin devam ettiğı, merkezi planlama, bölge planlaması, sağlık hizmetlerinin sosyalleştirilmesi gibi kuruluşlarda ili aşan homojen coğrafi ve iktisadi birimler seçildiğı üzerine durularak, mülki teşkilatlanmada farklı bir yapılanmanın gerekliliğinin ortaya çıktığı belirtilmektedir. Çözüm olarak, il büyüklüklerinde gereken ayarlamaların yapılmasından sonra, bölge kuruluşları oluşturma gerektiğı hallerde, çeşitli hizmetler için kullanılan bölge ölçülerinin birbirine yaklaştırılması, hizmet bölgelerinin aynı merkezlere ve çevrelere göre düzenlenmesi ve bölge merkezlerinde koordinasyon için yöntemlerin belirlenmesiyle bölge kuruluşlarının mümkün olduğunca birbirine yaklaştırılması önerilmektedir.³⁰² Öte yandan, “bölgelerin birer mülki idare birimi olarak ele alınmasını tavsiye edebilmek için vak(tin) henüz çok erken” olduğu da vurgulanmaktadır.³⁰³

MEHTAP çalışmasından sonra, 1964 yılı programına uygun olarak, DPT bünyesinde kurulan *İdareyi ve İdari Metotları Yeniden Düzenleme Komisyonu*, merkezi hükümet teşkilatının taşra birimleri üzerine bir inceleme yapılmasını istemiştir. Bu amaçla oluşturulan çalışma grubunun öncelikle üzerinde durması istenen konular arasında “bölge kuruluşlarının yarattığı meseleler; bu kuruluşlardaki bölge kapsamalarının ayrıştırılması; bölge çevresinde koordinasyon; bölge kuruluşları dolayısıyla ortaya çıkan idari güçlükler, valilerin durumu; bölge valilikleri düşüncesinin hukuki ve fiili imkânları ile bölge planlaması için kurulabilecek idari

³⁰¹ *Merkezi Hükümet Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri, Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Yönetim Kurulu Raporu*, TODAİE, Ankara, 1966, s.39-42.

³⁰² *a.k.*, s.426.

³⁰³ *Merkezi Hükümet Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri, Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Yönetim Kurulu Rapor Özeti*, Ankara, 1963, s.11-12.

mekanizma” yer almıştır.³⁰⁴ Araştırmanın sonuçlandığı 1966 itibarıyla, 45 bakanlık ve dairenden 21’inde bölge kuruluğu oluşturulmuş durumdadır. Bu araştırma sonucunda bölge düzeyinde yönetim için getirilen tavsiyeler, o dönemde bölge yönetimi sorununun hangi açılımlar dahilinde ele alındığını yansıtmaları açısından ilginçtir. Sözü geçen tavsiyeler şu şekildedir:³⁰⁵

Bölge merkezi durumunda olan illerden başlamak suretiyle belirli bir program dahilinde merkez ilçeleri kurulmalıdır.

Merkezi idarenin bölge kuruluşları, merkez ve alanları müşterek olacak şekilde plan bölgeleri içinde yeniden teşkilatlandırılmalıdır. Bu plan bölgelerinin belirtilmesi ile ilgili çalışmalarda yetki ve sorumluluk tek bir kuruluşa ve tercihen DPT’ye ait olmalıdır.

Plan bölgelerinin isim, alan ve merkezleri beş yıllık planlarda yer almalıdır.

Plan bölgelerinin merkezlerindeki valiler, planlı ekonomik ve sosyal gelişmenin bölge ölçüsünde sağlanmasında koordinasyon yetkisine sahip olmalıdır.

Plan bölgeleri merkezlerindeki koordinatör valilerin yanına bölge planlaması, ekonomi, inşaat gibi alanlarda yetkili uzmanlardan kurulu devamlı araştırma ve danışma ekipleri verilmelidir.

Bir merkezi kuruluşun taşra teşkilatına ihtiyacı bulunup bulunmadığı, böyle bir ihtiyaç varsa, kurulacak teşkilatın hangi idari bölüm veya bölümler kademesinde ve nasıl bir sıra dahilinde meydana getirileceği bölge planlama çalışmalarına dayanılarak karara bağlanmalıdır.

Merkezi idarenin taşra teşkilatı prensip itibarıyla bölge, il ve ilçe bölümlerine uygun olarak kurulmalıdır. Bu bölümlere bağlı olmayarak kurulacak teşkilat, bölge planlaması çalışmalarına dayanılarak Bakanlar Kurulu tarafından tayin edilmelidir.

Belirli idari bölüm kademelerinde yer alan taşra teşkilatı, bütün merkezi kuruluşlar için, “bölge başkanlığı”, “il müdürlüğü” gibi bir örnek isimler taşınmalıdır.

Her idari bölüm kademesi içinde yer alıp da aynı bakanlığa ya da merkezi kuruluşa ait çeşitli birimler, mülki amire muhatap olacak tek bir teknik yöneticiye bağlı olmalıdır.

Bölge, il ve ilçe kademelerindeki bütün taşra kuruluşları prensip itibarıyla mülki amire bağlı ve ona karşı sorumlu olmalıdırlar. Adli ve askeri kuruluşlar bu prensibin dışında kalır. Bunlar haricinde taşrada bulunup da mülki amire bağlı olmayacak teşkilat, bölge planlama çalışmaları çerçevesinde yapılacak incelemelerde varılan sonuçlara göre Bakanlar Kurulu tarafından tayin edilmelidir.

Taşrada personelin coğrafi dağılışı, hizmet gerekleri, gerçek ihtiyaçlar ve bölgelerarası dengeli kalkınma ihtiyacı göz önünde bulundurulmalıdır.

1970’lerin başındaki diğer bir idari reform çabası için kurulan *İdari Reform Danışma Kurulu*’nun çalışmaları sonrasında hazırlanan raporda da bölge kuruluşlarının gerek illerde gerekse kendi aralarında bağlantı ve ilişkilerinin

³⁰⁴ A. Payaslıoğlu, a.g.k., s.2-3.

³⁰⁵ a.k., s.VII-XI.

hizmetlerde verimi sağlayacak biçimde düzenlenmediği; bölge kuruluşları ile il valileri arasında gerekli işbirliği ve koordinasyonun kurulamadığı saptamalarıyla merkezi idarenin taşra teşkilatının yeniden düzenlenmesi gerektiği önerisi getirilmiştir. Yeniden düzenleme kapsamında dikkate alınması istenilen öneriler il sisteminin korunması ama il sayısının azaltılması; plan bölgeleri belirlenerek bölge planlaması sorumluluğunun DPT'ye verilmesi; mevcut bölge kuruluşlarının bir değerlendirmeden geçirilerek kurulmasında zorunluluk olanların plan bölgeleri içinde örgütlenmesi; yeni bölge kuruluşları için kriterler saptanması, “hizmetin gerektirdiği yerde ve ölçüde örgütlenmenin” esas alınması; bir il ya da bölgede aynı bakanlığa ya da merkezi kuruluşa ait bulunan çeşitli birimlerin olanaklar ölçüsünde tek bir yöneticiye bağlanması ve taşra teşkilatının kırsal alanlarda DPT'ce belirtilecek gelişme merkezlerine yöneltilmesi şeklinde sıralanmıştır.³⁰⁶

İçişleri Bakanlığı'nın 1970'li yılların başında yaptığı başka bir araştırmada, bölgesel kuruluşların % 55.8'ni kalkınma amaçlarına dönük teknik nitelikli, % 44.2'si ise il sistemi dışına çıkmayı haklı gösterecek nedeni bulunmayan yapıda değerlendirilmiştir. Araştırmada eğer bir hizmetin il sistemi içinde yürütülmesi mümkün değilse, rasyonel olmuyor ve ili aşıyorsa, istisnai olarak bölge kuruluşu kurulabileceği; ancak hizmetin sadece teknik nitelikli ve kalkınma amacına dönük olmasının bölgesel örgütlenme için yeterli sayılmaması gerektiği sonucuna varılmıştır. Dolayısıyla, bölge kuruluşlarının üzerinde inceleme yapılarak, gördükleri hizmetlerin il sistemi içine alınması ya da birleştirilmesi, buna bağlı olarak kaldırılmaları ya da birleştirilmeleri tavsiye edilmiştir.³⁰⁷

Görüldüğü gibi, başta sanayi ve altyapı hizmetleri olmak üzere ekonomik, teknik vb. sözcüklerle adlandırılabilir hizmetlerin il sistemi temelinde örgütlenememesi ve bunun arkasından gelen bölge örgütlenmesi çabaları, Türk kamu yönetimi sisteminin hâlâ canlılığını koruyan önemli sorun alanlarından birinin yolunu açmıştır.

³⁰⁶ *İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler, İdari Reform Danışma Kurulu Raporu, TODAİE, Ankara, 1972, s.142-144.*

³⁰⁷ *İçişleri Bakanlığı, İl Genel Yönetimi, C.2, İçişleri Bakanlığı İçdüzen Yayınları, Ankara, 1972, s.431-433.*

B. Bölge Politikalarında Arayışlar

Çoğunlukla, Türkiye’de kalkınma plancılığının altın devri olarak nitelendirilen 1960-1980 yıllarında, bölge politikaları planlamanın bir boyutu olarak gündemde olmuştur. Ancak, bölge planlama kavramı, asıl olarak 1950’li yılların sonunda gündeme oturmuştur. Bazı bölge planlama çalışmalarının başladığı bu dönemi, yukarıda sözü geçen altyapı yatırımı yapan kamu kuruluşlarının çalışmaları hazırlamıştır. Bu kuruluşların faaliyetleriyle, sorunların bölge ölçeğinde tanımlanması ve çözülmesinin yolu açılmıştır.

Bölge planlaması çalışmalarına hazırlık anlamına gelebilecek deneyimler arasında, altyapı yatırımları ve kent planlaması konusundaki pratiklerin yanı sıra coğrafyacıların ve bazı belediye birliklerinin çalışmaları da önemlidir. Bu bağlamda, DSİ, Elektrik İşleri Etüd İdaresi ve Karayolları Genel Müdürlüğü’nün çalışmaları özellikle anılmalıdır. DSİ, etüd bölgeleri için nehir yağış havzalarını temel alarak ülkeyi 26 havzaya ayırmıştır; bu bölgelerin sınırları il sınırlarıyla uyuşmamaktadır. Elektrik İşleri Etüd İdaresi, 1958 yılı itibarıyla Kuzey Batı, Ege ve Çukurova enerji şebekeleri şeklinde üç bölge belirlemiş durumdadır; bu bölgelendirmede il sınırları dikkate alınmıştır. Karayollarının kontrol amacıyla kurduğu bölgelerin sayısı ise 1958’de 12’ye ulaşmıştır. Bu çalışmalara bölge planlaması adı verilemese de, bu alan için hazırlık anlamına geldiği görülmektedir.³⁰⁸

1. Bölge Planlama Çalışmaları

Bölge planlama kavramı, 1950’lerin ikinci yarısında hızlanan kentleşmenin zorladığı yeni İmar Kanunu’nun hazırlıkları sırasında gündeme gelmiştir. İmar Kanunu’nda kentlere belediye sınırları dışında kontrol yetkisi verilmesi, bu tür bir gelişmenin sonucu sayılabilir.³⁰⁹ Fakat, bölge planlaması asıl olarak, İstanbul’un hızla büyümesinin doğurduğu sorunlara çözüm arama çabaları sırasında çokça dile getirilmeye başlamıştır. Özellikle İstanbul sanayi bölgesinin tespiti ve Boğaz üzerinde kurulması düşünülen asma köprü çalışmaları ile ilgili olarak, 1955 yılından itibaren davet edilen yabancı uzmanlar bölge planlaması çalışmalarının gerekliliği üzerinde durmaktadır. Uzmanlar, Bayındırlık Bakanlığına, verilecek kararlarda

³⁰⁸ A. Germen, “Türkiye’de Bölge Planlaması Hazırlıkları”, *II. İskân ve Şehircilik Haftası Konferansları*, 5-7 Haziran 1957, AÜ SBF, Ankara, 1958, s.108-112.

³⁰⁹ a.k., s.112; İ. Tekeli, *Bölge...*, s.128-129.

yanılma ihtimallerini azaltmak için İstanbul'u içine alan bölge planlama çalışmaları yapılmasını tavsiye etmiştir. Bu ortamda, Ekim 1957'de Bayındırlık Bakanlığı Yapı ve İmar İşleri Başkanlığı'na bağlı bir Bölge Planlama Fen Kurulu Müdürlüğü kurulmuştur.³¹⁰ Bu kuruluş ilk olarak İstanbul ve Fethiye üzerine çalışmalar yaparak işe başlamıştır. 1958 yılında İmar ve İskan Bakanlığı'nın kurulması ile bölge planlama görevi bu bakanlığa devredilmiş ve Bayındırlık Bakanlığındaki Bölge Planlama Fen Kurulu Müdürlüğü İmar ve İskân Bakanlığı bünyesine katılmıştır.³¹¹

Bölge planlama çalışmalarının başlamasında BM ve OECD'nin etkileri önemli olmuştur. Özellikle BM'nin bölgesel dengesizliği ele alan çeşitli yayınlarında Türkiye, Hindistan, Yunanistan, Libya, İtalya, Brezilya ve İspanya ile birlikte üzerinde durulan ülkelerden biridir.³¹² Örneğin, BM Avrupa İktisadi Komisyonunun 1955 yılına ait raporunda, Türkiye'de zengin bölgeler ile fakir bölgeler arasındaki farkın giderek yükseldiği saptaması yapılarak, Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinde kişi başına düşen gelirin Türkiye ortalamasının % 65'inden daha düşük olduğu belirtilmektedir.³¹³

Bölge planlamasında ilk çalışmalar pilot projeler şeklindedir. Bu dönemde kurulan Vekaletlerarası Prodüktivite Komitesi, pilot bölge planlama çalışmaları için ihtimaller üzerinde çalışmaya başlar. Yabancı uzmanların³¹⁴ tavsiyeleriyle bazı bölgeler deneme çalışmaları yapılması ve örnek oluşturması açısından seçilir. Başka

³¹⁰ İmar ve İskân Bakanlığı, *Bölge Planlama*, Doğu Matbaası, Ankara, 1962, sayfa numarası yok.

³¹¹ a.k.

³¹² R. Keleş, "Türkiye'de Bölgelerarası Dengesizlikler (Bölgelerarası Sosyal Adalet Dengesi)", *Türkiye'de Bölge Planlaması Alanındaki Gelişmeler, VII. İskan ve Şehircilik Haftası Konferansları, 11-13 Haziran 1963*, Ankara, İskân ve Şehircilik Derneği, Yayın No.2, Ankara, 1964, s. 3.

³¹³ *BM Avrupa Komisyonu Raporu*, Cenevre, 1955, Aktaran: O. Okyar, a.g.k., s.19

³¹⁴ Çeşitli kaynaklarda, bu dönemdeki çalışmalar anlatılırken, en çok adı çok geçen yabancı uzmanlar OECD görevlisi Prof. Dr. Lloyd Rodwin ve Malcolm Rivkin'dir. Bkz. Turkish Delegation, "National and Regional Economic Planning in Turkey", *Regional Economic Planning, Techniques of Analysis for Less Developed Areas*, Ed. W. Isard, J. H. Cumberland, European Productivity Agency of the Organisation for European Economic Cooperation, Paris, 1961, s.95; A. Eraydın, *Planlı Dönemde Bölgesel Gelişme Konusunda Yaklaşımlar*, DPT, Ankara, 1983, s.9. Rodwin'in Türkiye'de bölge planlaması eğitiminin nasıl oluşturulması gerektiği üzerine düşüncelerinin yanında, Türkiye'deki görevi ile ilgili duygu ve düşüncelerini yansıtan bir yazı için bkz. L. Rodwin, "Bölge Planlaması Eğitimi ve Türkiye'nin Kalkınma Politikası", *SBF İskân ve Şehircilik Enstitüsü VI. İskân ve Şehircilik Haftası Konferansları, 11-13 Haziran 1962*, Ankara, İskân ve Şehircilik Derneği, Yayın No.1, Ankara, 1962, s.1-11. Rivkin'in başta Zonguldak, Antalya ve Marmara bölge planlama çalışmaları olmak üzere Türkiye'de bölge planlaması çalışmaları hakkında düşünce ve izlenimlerini yansıtan bir yazı için ise bkz. M. Rivkin, "Merkezi Hükümet ve Taşra Teşkilatı: Bölge Planlamasının Geleceği", *VI. İskân ve Şehircilik Haftası Konferansları, 11-13 Haziran 1962*, Ankara, İskân ve Şehircilik Derneği, Yayın No.1, Ankara, 1962, s.35-56.

bir deyişle, bu bölgeler, hem kalkınma amaçlı planlama çalışmalarına konu olacak, hem de bir araştırma laboratuvarı gibi görülecektir. Çalışmalar sırasında halkın katılımına ve bilgilendirilmesine önem verilecektir. Bu amaçla, bölge halkıyla çeşitli tekniklerle eğitim çalışmaları yapılacaktır. Bölge içindeki yerleşimlerde kalkınma komiteleri kurulacak, bunlar arasında işbirliği sağlanacaktır. Özellikle köylülerin, modern gelişmelerden ve güncel ekonomik eğilimlerden haberdar edilerek, kendi gelecekleri üzerine karar vermelerine yardım edilecektir. Bu bağlamda, modern tarım tekniklerinin kullanımı, refahın ve hayat standartlarının yükselmesini sağlayacaktır. Özellikle bu amaç için, proje çalışmalarının bir kısmının kendi kendini finanse etmesi yoluna gidilecektir. Genel olarak, bölge planlama çalışmalarıyla ulaşılması beklenen amaç şudur: bölge kaynaklarının kullanımında gelişme, bölge kaynaklarının bölge halkı tarafından etkin ve verimli kullanımı, bölgenin yaşama ve kültürel standartlarının yükseltilmesi. Proje çalışmalarıyla artan ekonomik faaliyet ve refah, seçilen bölgelerin ulusal ve uluslararası pazarlara, hem yeni ürünler sunmasını sağlayacak, hem de onları bu pazarların yeni müşteriler haline getirecektir. Başlangıçta, pilot proje çalışmaları için seçilen bölgeler Köyceğiz, Keban ve Antalya olmuştur.³¹⁵

Yabancı uzmanların yanı sıra, Türkiye’de bölge planlama çalışmalarının yürütmesini sağlayacak yerli birikim ve kadro oluşmaya başlamıştır. Cumhuriyetin ilanından itibaren uygulanmaya başlayan “radikal modernite projesi doğrultusunda” 1930’lu yıllarda çıkarılan yasalarla belediyelere kent planlaması zorunluluğu getirilmişti. O yıllardan itibaren oluşan kent planlaması birikimi çerçevesinde, yerleşme sorunlarının çözümüne, büyük ölçüde mimarlık pratiği içinde, mimarların hazırlayacağı imar planlarının başarısı açısından yaklaşılmaktadır. 1950’li yılların sonundan itibaren şehir ve bölge planlama alanında oluşmaya başlayan birikim ve kadro, bu bakış açısını paylaşmayacaktır. Yeni oluşan küçük kadro, dünyadaki gelişmelerin paralelinde, şehir ve bölge planlama pratiğinin ekonomik ve sosyal boyutunun önemini vurgulamaktadır. Bu anlamda planların kapsamlı ve akılcı olmasını savunarak, dünyada hakim olan coğrafya anlayışını temsil etmişlerdir. Sözü

³¹⁵ Turkish Delegation, *a.g.k.*, s.95

geçen kadronun bir kısmı da, 1960'lı yıllarda coğrafya alanında yaşanan nicel devrimin etkisi altında kalarak, bu gelişmeleri Türkiye'ye taşımak arzusundadır.³¹⁶

Sözü geçen kadronun ve birikimin oluşumunda SBF'ye bağlı İskân ve Şehircilik Enstitüsü, ODTÜ'ye bağlı Şehir ve Bölge Planlaması ve Mesken Enstitüsü gibi okulların büyük etkisi olmuştur. 1957'den itibaren İskân ve Şehircilik Enstitüsü'nün başlattığı Şehircilik ve İskân Haftası çalışmaları da bölge plancılığı alanında farklı düşünce ve uygulamaların tartışılması açısından önemlidir.³¹⁷

1950'li yılların sonunda gündemin en çok tartışılan başlıklarından biri olan bölge planlama, 1960'lı yılların başında artık hükümet programlarında 'muhakkak' yer verilen bir konu haline gelecektir.³¹⁸ Bu bağlamda, 1960'lardaki bölge planlama fikri, 1950'li yıllarda kapitalist dünya ile ilişkilene sürecinin yarattığı bölgelerarası dengesizlik sorunlarına karşı, gelişen bir tepki ve çözüm arayışı olarak değerlendirilebilir.³¹⁹

a. İmar ve İskan Bakanlığının Bölge Planlama Çalışmaları

9.5.1958 tarih ve 7116 sayılı İmar ve İskân Vekaleti Kuruluş ve Vazifeleri Hakkındaki Kanun'un 2. maddesinde, Bakanlığın görevleri arasında "bölge planları için alakalı vekaletlerle müşterek etütler yapmak ve bu etütlere göre icap eden kanuni ve idari tedbirleri müştereken almak" sayılmaktadır. Kanunun 3. maddesinde ise bir "Planlama ve İmar Genel Müdürlüğünün" kurulması öngörülmüştür. 9. Maddesinde bu genel müdürlüğün görevleri, "yurdun tabii ve iktisadi, sivil müdafaa, turistik ve diğer şartlarına göre imar bölgelerini tespit etmek; bu bölgelerin inkişaflarını nazarı itibara alarak imar planlarını yapmak ve böylece hazırlanacak bölge imar planlarının

³¹⁶ İ. Tekeli, "Milli Fiziki Plan Semineri Konusunda Üçüncü Kez Konuşurken", *1968'den 21. Yüzyıla Ulusal Fiziki Planlama Semineri, 1. Milli Fiziki Plan Semineri-1968'in 34. Yılında Durum Değerlendirmesi ve Gelecek*, Mimarlar Odası Genel Merkezi Yayını, Ankara, 2002, s.10-11.

³¹⁷ Bu konuda bkz. S. Erinç, "Bölge Planı Nasıl Yapılır?", *İstanbul Üniversitesi Coğrafya Enstitüsü Dergisi*, 1959, C. 5, S. 10, s.37.

³¹⁸ 20.11.1961-01.06.1962 tarihleri arasında kurulan İsmet İnönü hükümetinin programında, "Bölge planlaması çalışmalarının önemine inanıyoruz. Yurdumuzun geri kalmış bölgelerinin kalkınması için, bütün imkânlarımızı kullanacağız" şeklindeki ifadeyle, bölge planlama ilk kez açık bir şekilde hükümet programlarında yer almış olmaktadır. Bölgesel planlama ve kalkınma konuları giderek daha ayrıntılı bir şekilde, dönemin bütün hükümet programlarında yer alacaktır. Bu konuda bkz. F. Kırbaslı, *1920-1972 Döneminde Kalkınmada Öncelikli Yörelere İlişkin Hükümet Politikaları*, DPT, Ankara, 1973, s.121-152.

³¹⁹ Ç. Keskinok, "Toplumsal Ekonomik Süreçler ve Fiziksel Planlama", *1968'den 21. Yüzyıla Ulusal Fiziki Planlama Semineri, 1. Milli Fiziki Plan Semineri-1968'in 34. Yılında Durum Değerlendirmesi ve Gelecek*, Mimarlar Odası Genel Merkezi Yayını, Ankara, 2002, s. 91.

tatbikatı için gerekli tedbirleri almak” olarak açıklanmıştır. Genel Müdürlük bu görevi kendi bünyesi içinde kurduğu Bölge Planlama Dairesi vasıtasıyla yerine getirecektir.³²⁰

Kanunla, Bakanlığın Bölge Planlama Dairesi Türkiye’de bölge ölçüsünde arazi kullanma planlaması ile görevlendirilmiş olmaktadır. Buna göre, nehir vadileri, şehirler, endüstriyel ve tarımsal yerleşmeler, bölge planlamanın konusudur. Amaç ise, “arazinin şehirler, endüstri, tarım, orman ve dinlenme sahaları gibi farklı kullanım şekilleri arasında rasyonel bölünmesinin sağlanmasıdır.”³²¹

İmar ve İskân Bakanlığının faaliyete geçtiği ilk yıllarda bölge planlama “her memleketin özelliklerine göre uydurulmuş ekonomik ve sosyal mahiyette teknik ve idari tedbirler” olarak tanımlanmaktadır. Buna göre, bölge planlama, “doğrudan doğruya alınan teknik bir yenilik gibi süratle tesirli olabilecek bir hale geçememekte, memleketin özellik ve problemlerini tanımanın gerekliliği ile zamana ihtiyaç göstermektedir.”³²² Böylece, bölge planlama sürekli bir oluş halinde sayılmaktadır.

Bakanlığın bölge planlama çalışmaları, planlı kalkınmanın başladığı 1963 yılına kadar, bölgesel planlar yapılması ve bazı bölgelerde örnek çalışmaların başlatılması şeklindedir. Bölge planlaması çalışmaları arasında, Marmara ve Çukurova çalışmaları bölgelerde kurulan bürolar aracılığıyla yürütülürken, Zonguldak, Ege, İç Anadolu ve Keban çalışmaları Ankara’dan yönetilmiştir.³²³ Bu dönemde yapılan planlama çalışmalarında daha çok fiziki problemlere dikkat edilmiş; bölgeler bir bütün içinde değil, tekil örnekler olarak ele alınmış; geçmiş deneyimlerinin etkisinde, yerel sorunları ve koşulları tam olarak değerlendiremeyen yabancı uzmanlara fazlasıyla bağlı kalınmış ve tasarlanan projelerin hiçbirisi hayata geçirilememiştir.³²⁴ Bakanlığının kuruluş kanunu bölge planlama yapılmasını kanuni bir görev haline getirmiş ve bölge planının nasıl hazırlanacağına dair hükümler getirmiş olsa da, yapılan çalışmanın nasıl plan haline geleceği, uygulanacağı ve

³²⁰ İmar ve İskân Bakanlığı, *a.g.k.*, sayfa numarası yok.

³²¹ *a.k.*

³²² E. Ergun (Raportör), *Bölge Planlama*, İmar ve İskân Bakanlığı Yayınları, Komisyon Raporları, No.5, Ankara, 1962, s.3

³²³ F. Yavuz, R. Keleş, C. Geray, *a.g.k.*, s.165.

³²⁴ İ. Tekeli, “Regional Planning in Turkey and Regional Policy in the First Five-Year Development Plan”, *Planning in Turkey*, Ed. S. İlkin, E. İnanc, ODTÜ İdari İlimler Fakültesi Yayını, No. 9, Ankara, 1967, s.257.

hukuki bir statü kazanacağı belirtilmemiştir. Bu belirsizliğe de bağlı olarak, o dönemde hazırlanan hiçbir bölge planı hukuki statü kazanamamıştır.³²⁵

Nitelikli personelin azlığı, 1960'lı yıllarda şehir ve bölge planlama konusunda en önemli sorunlardan biri olarak görülmektedir. Bu dönemde hem profesyonel plancılara hem de her düzeyde planları uygulayacak yöneticilere ihtiyaç olduğu sık sık dile getirilmektedir. Uzman yetiştirme ve eğitim üzerinde çok durulan bir konu olmuş, bu konuda çeşitli öngörü çalışmaları yapılmıştır.³²⁶ O yıllarda personel eğitimi sorununu çözmek için seçilen iki yol vardır: Ya Türkiye'den dışarıda eğitim almak üzere öğrenciler gönderilmiş ya da yabancı uzmanlar Türkiye'ye çağırılmıştır. Örneğin 1963-1969 yılları arasında, şehir ve bölge planlama ve yakın alanlarda 129 öğrenci yurtdışına gönderilmiştir. Bu öğrencilerin yarısı ABD, Fransa ve İngiltere'ye, diğer yarısı Batı Almanya, İtalya ve Hollanda'ya gönderilmiştir. Burs kaynakları ise en büyük oranda OECD, USAID³²⁷ olmak üzere, sırasıyla Fransa, Batı Almanya, BM, İngiltere, İtalya, Hollanda, Japonya ve küçük bir oranda ise Central Treaty Organization (CENTO),³²⁸ Organization of Regional Cooperation for Development (RCD)³²⁹ gibi ülke ve kuruluşlardır. Bir başka deyişle, Bakanlıkta görevli plancıların çoğu yabancı ülkelere kısa ya da uzun sürelerle öğrenim ve

³²⁵ İ. Tekeli, *Bölge...*, s.130-131.

³²⁶ R. Keleş, *Urbanization in Turkey*, International Urbanization Survey, The Ford Foundation, New York, 1972, s. 55.

³²⁷ ABD Uluslararası Kalkınma Kuruluşu (USAID), ülkenin dış politika amaçlarının ilerlemesini, uzun dönem ve tarafsız ekonomik büyüme; tarım ve ticaret; küresel sağlık; demokrasi; çatışmaların önlenmesi ve insani yardımı konularında destekleyen bir bağımsız federal hükümet kuruluşudur. USAID'in tarihi İkinci Dünya Savaşı sonunda Avrupa'yı yeniden yapılandıran Marshall Planı'na ve Truman Doktrinine dayanmaktadır. 1961 yılında, USAID hakkındaki yasanın çıkmasıyla resmi olarak kurulmuştur. Bkz. http://www.usaid.gov/about_usaid/.

³²⁸ Türkçe'ye Merkezi Anlaşma Örgütü olarak çevrilen CENTO, ABD'nin Ortadoğu'da anti-Sovyet bir savunma hattı oluşturması yönündeki politikasının etkisiyle Türkiye ile Irak arasında 1955 imzalanan karşılıklı işbirliği anlaşmasıyla kurulan Bağdat Paktı'na dayanan bir örgüttür. 1955'te sırasıyla İngiltere, Pakistan ve İran da pakta dahil olmuştur. 1959'da İran'ın içerdeki siyasi değişikliklere bağlı olarak pakttan çekilmesiyle merkez Ankara olmuştur. Paktin adı da Merkezi Anlaşma Örgütü (CENTO) olarak değişmiştir. Örgüt 1979'da Pakistan ve Irak'ın ayrılmasıyla fiilen sona ermiştir. Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz. N. Uslu, *Türk Amerikan İlişkileri*, 21. Yüzyıl Yayınları, Ankara, 2000, s.107-136.

³²⁹ RCD, Türkiye'de Kalkınma İçin Bölgesel İşbirliği Teşkilatı olarak anılan ve 1964'de Türkiye, İran ve Pakistan arasında kurulan bir örgüttür. Örgütün hedefleri çift taraflı işbirliğini de geliştirecek şekilde, bölgede ekonomik, sosyal, kültürel, teknik ve bilimsel alanlarda işbirliği ve yardımlaşmayı geliştirmek olarak belirlenmiştir. 1985'de yapılan Tahran Zirvesi'nde örgütün adı Ekonomik İşbirliği Teşkilatı olarak değiştirilmiştir. 1992'de ise Afganistan, Azerbaycan, Kazakistan, Kırgızistan, Tacikistan, Türkmenistan ve Özbekistan'ın katılmasıyla örgütün üye sayısı 10'a çıkmıştır. Bkz. E. Öztürk, *Ekonomik İşbirliği Teşkilatı Çerçevesinde Türkiye'nin Rolü ve Önemi*, Uzmanlık Tezi, Gümrük Müsteşarlığı, Ankara, 2004. Örgüt çerçevesinde Türkiye'de kentsel/bölgesel kalkınma alanında yapılan diğer çalışmalar için bkz. R. Keleş, *Urbanization...*, s.64-65.

incelemeler yapmıştır. Teknik yardım adı altında yabancı uzmanlar da Türkiye'ye gelmiştir. Bu uzmanların büyük çoğunluğu OECD çatısı altında Türkiye'ye çalışmıştır. Bunu BM, Batı Almanya ve USAID'den gelen uzmanlar izlemektedir. Uzmanların çoğunluğu İmar ve İskân Bakanlığı'nın çalışmaları içinde yer almış, küçük bir kısmı ise üniversitelerde görev yapmıştır.³³⁰ Bakanlıktaki Bölge Planlama Dairesi'nin personel sayısında da yıllar içinde önemli artış bir olmuştur. 1958'de 10 olan personel sayısı, 1968'de 120'ye yükselmiştir. Bu artış sürekli olmuş, “sadece bölge planlamasının gerekliliği ve yararı konusunda bazı duraksamaların belirdiği” 1964-1966 yıllarında personel sayısında bir artış olmamıştır.”³³¹ Ayrıca, Bölge Planlama Dairesi'ndeki kadro artışı Bakanlığın diğer kısımlarından daha hızlıdır.³³²

İmar ve İskân Bakanlığı 1960'lı yılların başında, bölge planlama için uygun olacak bölgelerin belirlenmesi amacıyla bazı çalışmalar yapmıştır. Bu çalışmalarda 8 ana bölge tanımlanmıştır. Belirlenen 8 bölgenin 4'ü planlama açısından çok geniş alanlara sahip olduğu için 15 alt bölgeye ayrılmış ve toplam bölge sayısı 19'a ulaşmıştır. Böylece, 19 plan bölge tanımlanmış olmaktadır. Çalışmalar sonunda, “bölge”, “alt bölge” ve “gelişme merkezleri” belirlenmiştir. Bu bölgelerin tanımlanmasına bazı sosyo-ekonomik ölçütler kullanılmıştır. Dolayısıyla, bu bölgeler, ulusal kalkınma planının bölgeler ölçüsündeki uygulanmasını kolaylaştırmak ve ulusal plana girecek verileri sağlamlaştırmak amaçlarına hizmet edecek şekilde oluşturulmuştur. Araştırma kapsamında üç tip şehir saptanmıştır. Bu ayırım şu şekildedir: ³³³

- 1) Gelişmiş büyük şehirler (metropoller): İstanbul, Ankara, İzmir, Adana.
- 2) Gelişmekte olan şehirler (Nüfusu 100 bini aşmış olan, nüfus dağılışını dengeleyici büyük şehirler): Eskişehir, Konya, Gaziantep, Kayseri.
- 3) Geliştirilecek şehirler: Diyarbakır, Trabzon, Zonguldak, Sivas, Antalya, Erzurum, Van.

³³⁰ R.Keleş, *Urbanization...*,s.55-71.

³³¹ F.Yavuz, R. Keleş, C.Geray, a.g.k., s.163-164.

³³² İ. Tekeli, *Bölge...*,s.132.

³³³ M. Tunbul, *Türkiye'de Bölge Planlama Çalışmaları İçin Geçerli Olabilecek Bir Bölge Ayırımı Önerisi*, DPT Kalkınmada Öncelikli Yörelere Başkanlığı, Ankara, 1991, s.9-10; F. Yavuz, R. Keleş, C. Geray, a.g.k., s.186.

Araştırmada, Elazığ ve Samsun da büyük şehir haline getirilecek bölge merkezleri olarak ele alınmıştır. Bölge planlama çalışmaları amacıyla belirlenen bölgeler, alt bölgeler ve etki alanlarındaki iller ise şu şekilde gruplanmıştır:³³⁴

I.Marmara:

- 1.Doğu Marmara: İstanbul, Kocaeli, Sakarya, Bursa, Bilecik
- 2.Trakya: Edirne, Kırklareli, Tekirdağ
3. Güneybatı Marmara: Çanakkale, Balıkesir

II. Batı Karadeniz: Zonguldak, Bolu, Kastamonu

III. Doğu Karadeniz:

- 1.Samsun: Samsun, Sinop, Ordu, Amasya, Tokat
- 2.Trabzon: Trabzon, Giresun, Rize, Artvin, Gümüşhane

IV.Ege: İzmir, Manisa, Uşak, Denizli, Aydın, Muğla

V. Antalya: Antalya, Isparta, Burdur

VI. Çukurova: Adana, İçel, Hatay

VII: Orta Anadolu:

- 1.Ankara: Ankara, Çankırı, Çorum, Kırşehir, Yozgat
- 2.Eskişehir: Eskişehir, Kütahya, Afyon
- 3.Kayseri: Kayseri, Nevşehir, Niğde
- 4.Konya
- 5.Sivas

VIII. Doğu Anadolu

- 1.Erzurum: Erzurum, Erzincan, Kars, Ağrı
- 2.Elazığ: Elazığ, Malatya, Tunceli, Bingöl, Muş
- 3.Gaziantep: Gaziantep, Kahramanmaraş, Adıyaman, Şanlıurfa
- 4.Diyarbakır: Diyarbakır, Mardin, Siirt
- 5.Van: Van, Bitlis, Hakkari

Bölge Planlama Dairesi'nin 1969 yılında yaptığı diğer bir araştırma olan *Şehirsel Kademelenme Araştırması* ile yukarıdaki araştırmanın sonuçları büyük ölçüde örtüşmüştür. Şehirsel Kademelenme Araştırması, kentleşme olgusunun düzenlenmesi ve kalkınmaya katkıda bulunabilmesi için, belli bazı yerleşme noktaları seçerek ve bu merkezlere birbirini destekleyecek yatırımlar yaparak gelişmelerini sağlamak fikrinden yola çıkılarak yapılmış bir araştırmadır. Temel amaç, “kamu yatırımlarının fiziksel uygulama kararlarında yararlanılacak, yerleşme

³³⁴ a.k., s.40-41.

merkezlerinin birbirlerine göre yatırım yapılma önceliklerini gösteren bir belge hazırlamaktır.”³³⁵ Bu çalışmada belirlenen 15 bölgenin 13’ü daha önce tespit edilenlerle aynıdır. Diğer 2 bölge de, önceki çalışmada alt bölge olarak belirlenmiş yerlerdir. Ankara bölgesi içinde Konya alt bölgesi ile İstanbul bölgesi içinde Doğu Marmara, Trakya, Güneybatı Marmara ve Zonguldak alt bölgeleri bir plan bölge olarak belirlendiğinde iki çalışma arasındaki sonuçlar aynı olmaktadır.³³⁶ Bu araştırmalar daha sonra DPT ile birlikte yapılan çalışmalarla yenilenecektir.

İmar ve İskân Bakanlığının 1971-1972 yılları arasında yaptığı *Bölgesel Gelişme, Şehirleşme ve Yerleşme Düzeni* çalışmaları önceki araştırmaların getirdiği bölgeleme çerçevesinde yapılmıştır. Bu çalışmalar, Marmara, Doğu Anadolu, Orta Anadolu, Çukurova, Ege, Batı Karadeniz, Doğu Karadeniz ve Antalya olmak üzere sekiz bölge için yapılmıştır.³³⁷

İmar ve İskân Bakanlığı İç Anadolu, Doğu Anadolu ve Ege bölgelerinde çeşitli planlama çalışmaları yapmıştır. Bu çalışmalar arasından, bazı büyük şehirler ve çevrelerini konu alanların bir kısmı yayınlanmıştır. Konya, Kastamonu, Trabzon, Sivas, Muğla, Çankırı ve Rize araştırma yapılan yerler arasında sayılabilir.³³⁸ Bunların dışında Turizm Bakanlığı ile işbirliği halinde güney kıyılarında gelişme potansiyeli gösteren bazı pilot bölgelerde belli çalışmalar yapılmıştır.³³⁹ Özetle, Bölge Planlama Dairesi, 1984’de Bayındırlık Bakanlığının yeniden düzenlenmesiyle bölge planlamaya ilişkin yetkileri kaldırılınca kadar, bu alandaki faaliyetlerine devam etmiştir.

³³⁵ İmar ve İskân Bakanlığı, *Şehirsiz Kademelenme Çalışması*, Ankara, 1968, Aktaran: S. Büyükdavras, “Büyüme Kutupları Kuramı ve Türkiye’de Uygulanmasına İlişkin Çalışmalar”, *Amme İdaresi Dergisi*, C.5, S.4, Aralık 1972, s.64-66. Araştırmada, ülkenin genel yerleşme yapısının tanınmasını sağlamak amacı da güdülmüştür. Bu amaçlarla, araştırmada kullanılan temel kriterler, nüfus, topografya, ulaşım bağlantıları, kentleşme oranı ve kısmen işgücünün sektörlere dağılımı olmuştur.

³³⁶ M. Tunbul, *a.g.k.*, s.10-11.

³³⁷ Bu araştırmalar için örneğin bkz. İmar ve İskân Bakanlığı, *Orta Anadolu Bölgesi, Bölgesel Gelişme, Şehirleşme ve Yerleşme Düzeni*, İmar ve İskân Bakanlığı Planlama ve İmar Genel Müdürlüğü Bölge Planlama Dairesi, Ankara, 1970; İmar ve İskân Bakanlığı, *Doğu Karadeniz Bölgesi, Bölgesel Gelişme, Şehirleşme ve Yerleşme Düzeni*, İmar ve İskân Bakanlığı Planlama ve İmar Genel Müdürlüğü Bölge Planlama Dairesi, Ankara, 1972. Ayrıca, bu bölgeleme ve bölgeler üzerine ayrıntılı bir açıklama için bkz. S. Büyükdavras, *a.g.k.*, s.67-72.

³³⁸ F. Yavuz, R. Keleş, C. Geray, *a.g.k.*, s.174.

³³⁹ R. Keleş, *Urbanization...*, s 50.

b. DPT'nin Bölge Planlama Çalışmaları

DPT'nin kurulma gerekçelerinden biri, bölgesel farklılaşmalardan doğan kalkınma sorunlarının çözülmesi olmuştur. Kuruluş günlerinde, ekonomik kalkınmanın çeşitli boyutları tartışılırken, ele alınan konulardan biri Doğu Bölgesinin durumudur:

DPT, çalışmalarının başlangıcında ulusal bir kalkınma planı hazırlama görevinin yanında bir de daha çok siyasal amaçlı bir bölge sorununu ele almak istememiştir. Bu konudaki görüşmeler sonucunda DPT Doğu Bölgesi sorununu Türkiye'de az gelişmiş bölgelerin geliştirilmesi çerçevesinde ulusal kalkınma planına bağlı bir konu olarak incelemeye başlamıştır. Böylece ulusal kalkınma planının hazırlıklarında bölgelerarası denge hedefleri ve az gelişmiş bölgelerin meseleleri üzerinde durulacak konular haline gelmişlerdir.³⁴⁰

Bu tartışmalar, DPT'nin kuruluşu ve görevleri hakkındaki 91 sayılı yasaya yansımıştır. Yasanın 7. maddesinde “İktisadi Planlama Dairesi Başkanlığının görevi, gerekli araştırmaları yapacak uzun ve kısa vadeli umumi ve bölge plan ve programları hazırlamaktır” denilerek, genel plan yanında bölge planlarının da gerekli görüldüğü belirtilmiş olmaktadır. Yasa, DPT'nin Sosyal Planlama Dairesine bölge planlamayla ya da bölge sorunlarıyla ilgili bir görev vermemiş olmasına rağmen, Yüksek Planlama Kurulu tarafından kabul edilen plan ve stratejisinde, bölge planlamanın daha çok dengeli kalkınma formülü altında bir sosyal problem olarak düşünülmesiyle, bölge planlama çalışmalarını bu daire yürütmeye başlamıştır.³⁴¹ Yine, Temmuz 1961'de DPT yayını olarak çıkan *Planlama* broşüründe “bölgelerarasındaki gelir farklarını azaltacak tedbirleri araştırıp plan içinde dikkate alınmasını sağlamak” bu dairenin görevleri arasında gösterilmiştir. Uygulamada da böyle olmuş, kalkınma planlarının hazırlanması sırasında bölge planlama ile ilgili konular bu dairenin görevi olarak kalmıştır.³⁴²

DPT'nin kurulmasıyla bölge planlama yaklaşımı, konuyu tek bölge boyutundan çıkarıp bölgelerarası boyuta sokmuş ve fiziki planlama anlayışının ötesine götürmüştür. Ancak, bu değişime ve bir merkezi planlama teşkilatı olarak DPT'nin yönetsel mekanizma içindeki yerine, yatırım kontrolü ile tahsisleri gibi önemli yetkilerine rağmen, bölge planlama çalışmalarının uygulamaya geçirilmesini

³⁴⁰ N. Erder, “Türkiye Planlama Tecrübesi İçinde Bölge Sorununun ve Bölge Planlamasının Yeri”, *I. Milli Fiziki Plan Semineri*, 22-26 Ocak 1968, TMMOB Mimarlar Odası, Ankara, 1968, s.6.

³⁴¹ İ. Tekeli, *Bölge...*, s.133-134.

³⁴² E. Tokgöz, *a.g.k.*, s.54.

sağlanamamıştır. Bu durum, bölge planlama konusundaki kavramsal ve örgütsel sorunları daha karmaşık hale getirmiştir.³⁴³

Yıllar içinde DPT'nin yaptığı bölge planlama çalışmaları şu şekilde özetlenebilir: DPT, bölge planları hazırlama görevini 1966 yılına kadar Sosyal Planlama Dairesi aracılığıyla yürütmüştür. Bu dönemde İmar ve İskân Bakanlığının da katıldığı bazı bölgesel proje örgütleri kurulmuştur. 1965'de bu örgütler kaldırılmış ve bölge planlama görevi Sosyal Planlama Dairesinden alınarak İktisadi Planlama Dairesine verilmiştir. Bu değişikliğe bağlı olarak 1966 yılı programında bölge terimi kaldırılıp çevre kalkınması şeklinde yeni bir terim kullanılarak, bölge planlamasının ve geri kalmış yörelerle ilgili çalışmalar yapmanın gereksiz olduğuna ilişkin ifadeler yer almıştır.³⁴⁴ 1966'dan 1971'e kadar DPT içinde küçük bir birim, Sosyal Planlama Dairesine bağlı olarak küçük çapta araştırmalar yapmış, İktisadi Planlama Dairesine bağlı bir birim de bölgesel gelişmeye etkili projelerin bütünleştirilmesi ile bazı kuruluşların yer seçimi konularıyla uğraşmıştır. Böylece, bölge planlama ile ilgili çalışmalar daha da karmaşık bir hale gelmiştir.³⁴⁵

Sonraları DPT'den ayrılacak olan Teşvik ve Uygulama Dairesi de, 933 sayılı Plan Uygulaması Kanunu'nun verdiği ve 1969 yılında iptal edilen yetkilerle (turistik tesisler ve sanayi bölgeleri için arazi kamulaştırma da dahil) çeşitli bölgesel teşvik tedbirleri uygulamıştır.³⁴⁶ Aynı kanuna dayanarak bölgesel planların yapılmasının yabancı firmalara ihale edilmesi uygulamadaki karmaşayı daha da artırmıştır. Bu tutum, bölge planlamanın bir proje olarak görülmesi şeklinde dar bir bakış açısının

³⁴³ İ. Tekeli, *Bölge...*, s.133.

³⁴⁴ Tekeli'ye göre, bu tutumun gerekçesini yarı resmi olarak, bölge planlamanın bölgesel ayrılıkları artırabileceği ve Anayasaya aykırı düşeceği yolunda yapılan yorumlar oluşturmıştır; bkz. İ. Tekeli, *Bölge...*, s.134. R. Keleş ise bu durumun, DPT'deki bir yönetim değişikliği sonucunda geri kalmış yörelere yatırım yapmayı, planın ekonomik hedeflerine ulaşmayı tehlikeye düşürebilecek nitelikte görme eğiliminden doğduğunu ileri sürer; bkz. R.Keleş, *Kentleşme...*, s.273.

³⁴⁵ A. Eraydın, *Planlı...*, s.4

³⁴⁶ F. Yavuz, R. Keleş, C. Geray, a.g.k., s.167. Eraydın, bu çalışmaların kurum içindeki seyrini şu şekilde anlatmaktadır: DPT düzeyinde, 1960-65 bölge planlamanın en güncel olduğu dönem olarak ortaya çıkmaktadır. Ancak, 1964 yılında oluşturulan Bölgesel Gelişme Grubu, 1965 yılında özel bir gerekçe gösterilmeden dağıtılmıştır. Daha sonra bilgi derleme amacı ile oluşturulan Yurtiçi Araştırmaları Servisi bölge planlamanın gerekliliğini savunan kuramsal araştırmalar yapmış, mahalli (il) planlama çalışmaları uygulama bulamamıştır. 1968'de ikinci defa Bölge Planlama Çalışma Grubu kurulmuş, ancak bu gruba uygulamaya yönelik bir fonksiyon kazandırılmamıştır. 1971'de Kalkınmada Öncelikli Yörelere Dairesi'nin kurulması bölgesel gelişme konusunun bir bütün içinde ele alınmasını engellemiş ve 1971-1976 il (mahalli) planlama çalışmalarının gündeme geldiği bir dönem olmuştur. 1976-1978 de belirli bir birikimle konu canlandırılmaya çalışılmış, ancak bu girişimler de uygulama imkânı bulamamıştır; bkz. A. Eraydın, *Planlı...*, s.4, ayrıntılar için bkz. s.8-66.

yolunu açmıştır. Sözü geçen duruma, zaten hazırlanmış olan bir Adana bölgesi planı varken, bir yabancı firmaya Adana bölgesinin planının hazırlanmasının ihale edilmesi örnek verilebilir.³⁴⁷ Yine, 1967-68 yılları arasında Menderes Havzasının turistik potansiyelini araştırmak üzere *Litton Industries Inc.* adlı şirkete bir araştırma yaptırılması başka bir örnektir. Ancak projenin ikinci aşamasında hükümet destek sağlamadığı için çalışmalar kesilmiştir.³⁴⁸

DPT'nin bölgesel politika konusunu ele alınış biçiminin dönemlere göre farklılaşması, kurum içinde ve dışında, konu ile ilgili yaklaşımlarda politik tutarlılık ve uzlaşma sağlanamadığının en belirgin kanıtı olmaktadır. Konu başlığının, 1966-67'lere kadar bölgesel planlama iken, sonrasında planlama teriminden kaçınılarak bölgesel gelişme haline dönüştürülmesi, bir yaklaşım farklılığının işareti olarak değerlendirilebilir.³⁴⁹

c. Bölge Planlama Çalışmalarında Çok Başlılık: İmar ve İskan Bakanlığı ile DPT Arasında Yetki Karmaşası

1960'da DPT'nin kurulmasıyla bu kurum ile İmar ve İskan Bakanlığının bölge planlamaya ilişkin görevleri arasında önemli ölçüde bir çakışma olmuştur. DPT, ulusal kalkınma plancılığının bir bileşeni olması ilkesiyle, kalkınmanın planlanması görevini yerine getirirken bölgesel planlama işlerini de üstlenmiş olmaktadır. Başlangıçta Bakanlık, 'kendisine ortak gelen' DPT'ye karşı kağıt üzerinde işbirliği niyeti ile yaklaşmaktadır:

Ekonomik ve sosyal planlama teşkilatlarının bulunduğu yerlerde onların yaptığı çalışmalar ile bölge planlama arasında yakın bir ilişki kurulmalıdır. Memleket kalkınmasının ölçüsünde dengeli gelişmesi için bu işbirliği gereklidir. Bu çalışmaların her birinin kendisine ait belirli bir faaliyet sahası bulunmakta ise de alınan kararlar sonuç olarak birbirinin tamamlayıcısıdır.³⁵⁰

Ancak, her iki örgüte birden bölge planlama görevinin verilmesinin, iki örgütten hangisinin ne tür bir plan hazırlayacağı sorusuna ve uygulamada önce duraksamaya, sonra bir tür yönetsel anlaşmazlık ya da sürtüşmeye yol açtığı, bu

³⁴⁷ İ. Tekeli, *Bölge...*, s.135.

³⁴⁸ R.Keleş, *Urbanization...*, s. 50.

³⁴⁹ A. Eraydın, *Planlı...*, s.72.

³⁵⁰ İmar ve İskân Bakanlığı, *a.g.k.*, sayfa numarası yok.

yüzden de uygulamaya geçilemediği bir gerçektir.³⁵¹ İmar ve İskân Bakanlığı'nın kuruluş yasasında bölge imar planı deyiminin kullanılması ve bunun fiziksel bir plan olarak anlaşılması, Bakanlığının görevinin imarla, daha doğrusu toprak kullanımıyla ilgili olduğunun düşünülmesinin yolunu açmıştır. Uzun ya da kısa vadeli bölge plan ve programlarını hazırlama görevinin DPT'nin İktisadi Planlama Dairesi'ne verilmiş olması da, gerçekte bölge planlama çalışmaları 1966 yılına kadar aynı örgütün Sosyal Planlama Dairesi'nce yürütülmesine karşın, Bakanlığın toplumsal-ekonomik bölge planı yapamayacağı, ancak fiziksel bölge planı yapabileceği yolundaki görüşlerin güçlenmesine katkı sağlamıştır. Kuramsal olarak bu şekilde ikiye ayrılması pek mümkün olmayan bölge planlama meselesi, böylece işleyemez hale getirilmiştir³⁵²

1960'ların ilk yarısında başlatılan dış finansman katkısının da bulunduğu Doğu Marmara, Antalya ve Çukurova gibi projelerin çalışmaları sırasında, bölge planlaması konusunda Bakanlık ile DPT arasında işbirliğinin sağlanması konusunda

³⁵¹ Dönemin İmar ve İskân Bakanlığı Bölge Planlama Dairesi Başkanlarından Yılmaz Güner'in ifadeleri bu sıkıntıyı yansıtıyor: "Planlama safhasında yetki ve görevler tek bölge için tek örgüte verilmelidir. Bazı bölgelerde iki örgütten birine, bazılarında diğerine yetki verilmesi, iki örgüt arasında işbirliğinin olumlu hale getirilmesiyle gayet iyi sonuç verebilir. Kanaatimce, DPT fiili olarak çok az bölge planlama çalışması yapmalıdır. Buna mukabil bölge plancılarını hazırlayan örgütü olumlu bir kontrol altında tutmalı ve bölge planları arasındaki koordinasyonu sağlayarak, yeni hazırlanacak milli planlara ışık tutacak yolu tanımlamalıdır."; Y. Güner, "Zonguldak Bölge Planı Planlama ve Bölge Planlama İlişkileri", *Türkiye'de Bölge Planlaması, Mahalli İdareler ve Toplum Kalkınması, VIII. İskân ve Şehircilik Haftası Konferansları*, İskân ve Şehircilik Derneği Yayını, Ankara, 1966, s.59.

³⁵² C. Geray, "Ülkenin...", s.15-16. Bu sorunlar, neredeyse bölge planının ne anlama geldiği noktasından başlamaktadır. Dönemin bölge planlama çalışmalarının içinde yer alan Aydın Germen'in bir sunuşundan alınan, aşağıdaki uzun pasaj, o günlerin karmaşasını yansıtmaktadır: "Ankara'da 1957 yılında iktisadi planlama üstünde çalışan kimse yok gibi idi. Üç veya dört yıl sonra sayısız planlama uzmanları ortaya çıkmıştır. Sorun şu ki, geniş çerçevede bölge planlaması ilk değerlendirmesi, böyle bir dairenin (İmar ve İskân Bakanlığı Bölge Planlama Dairesi) mevcut olduğu öğrenilince bu 1960-1961 yıllarında yapılmıştır. En büyük şaşkınlık İmar ve İskân Bakanlığı içinde hüküm sürmekte idi. Nafia Vekaletinde imar işleri ile birkaç yıl meşgul olmuş bulunan genç bakanlık mensupları 1962 yılına kadar bölge planlamanın şehirler içindeki ticaret ve sanayi zonlarını ayarlamak olduğu noktasında ısrar ediyorlardı. Aynı zamanlarda bazı bakanlık sorumluları gene bölge planlamanın büyük şehirlerin belediye sınırları dışındaki sahalarda sanayi gelişmesini kontrol etmekten ibaret olduğunu ileri sürüyorlardı. Bölge planlama için büyük destek olan SBF'nin bazı yayınlarında ise, Fransızlardan olduğu gibi alınmış bir fikir 'bölgeci' bahsediyordu. Köyceğiz'deki sakat ve amatör denemede ise İtalyan uzmanların ayrımı Muğla'nın Aydın'dan mı yoksa Antalya'dan mı daha çok kız aldığına ve ilçe merkezinden uzaklaştıkça kamyon trafiğinin 'azalış hızına' dayanıyordu. Bütün diğer tanımlamalar arasında her türlü karışıklığa yol açan bölge 'imar' planı terimi de vardı. Eğer yanılmıyorsak, 1961 yılında İstanbul planlamasında geçit devresi tedbirleri şurasında da şu iddia ileri sürülmüştü: Beyazıt'taki genç öğrenci anıtının dikilebilmesi için 'kati' şehir nazım planına, bunun için de bölge planına, bu sonuncusu için de memleket planlamasına vb. ihtiyaç varmış. Karışıklık günümüze kadar çeşitli şekillerde sürüp gelmektedir." Bkz. A. Germen, "Toplum/Kamu Yararları ve 'Bölge Planlama' Teknikleri", *I. Milli Fiziki Plan Semineri*, 22-26 Ocak 1968, TMMOB Mimarlar Odası, Ankara, 1968, s.236-237.

çaba gösterilmiştir.³⁵³ Ancak, örneğin Antalya ve Çukurova’da her iki örgüt de ayrı ayrı ekiplerle, aynı konuda çalışmakta ve aralarında ciddi bir ilişki ve koordinasyon bulunmamaktadır.³⁵⁴ Özellikle 1965 yılından sonra, herhangi bir şekilde tanımlanmayan işbirliğinde kopukluklar olmuş; bu tarihten sonra bölge planlama görevinin giderek DPT’nin görev alanında değerlendirilmesiyle, kurumun da bu konuda sorumluluğun kendisinde olduğunu gösterir şekilde hareket etmesiyle İmar ve İskân Bakanlığı ile ortak çalışmalar gevşetmiştir. Ancak icra planlarında ilgili görevler ilgili kuruluşlara verilmeye devam etmektedir.³⁵⁵ İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde Bakanlıkla olan ilişkileri yürütmek üzere, DPT’de küçük bir birim oluşturulmuştur. Böylece Bakanlık ve DPT arasındaki ilişkiler protokollerle yürütülmeye başlanmıştır. Bu protokoller, genel anlayışın bir yansıması olarak, bölgesel planlamada DPT ekonomik kaynakların dağıtımı üzerinde faaliyet yürütürken, Bakanlığın fiziksel planlama ve arazi kullanımı üzerine çalışması temelinde geliştirilmiştir.³⁵⁶ Ancak, bütün çabalara rağmen, iki örgüt arasında iyi bir işbölümü yaratılamayacaktır. O yıllarda DPT’nin toplumdaki yüksek prestiji de bu işbölümünün oluşmasını zorlaştırmaktadır. Bu çelişkinin çözülememesi ve “devlet planının hazırlanmasında izlenen aşamalar” şeklinde yürütülen plan yaklaşımı da, bölge planlarının uygulanması açısından elverişsiz ortamı güçlendirmiştir.³⁵⁷

DPT, başlangıçta Marmara, Çukurova gibi bölgeleri belirlemek suretiyle bölge planlaması çalışmalarına başlamıştı. Ancak, ülkede genel bölge ayrımı yapılmadan belirli yerlerde bölge planlaması çalışmalarına girilmesi, bu bölgelerin tanımlanmasını, sınırlarını ve kapsamalarını tartışılabilir hale getirmiştir. Daha önce değinildiği gibi, tüm ülkeyi ele alan ilk çalışma İmar ve İskan Bakanlığı tarafından

³⁵³ Hatta, bu konu projelerde çalışan yabancı uzmanların bile ilgi alanına girmiştir. Prof. Lloyd Rodwin, hazırladığı raporda, DPT ile Bakanlık arasında kurulacak işbirliğinin esasları konusunda bir çerçeve önerisi getirmiştir, ancak bunun önemli bir niteliği yoktur; bkz. A. Eraydın, *Planlı...*, s.9.

³⁵⁴ A. Payaslıoğlu, *a.g.k.*, s.84.

³⁵⁵ A. Eraydın, *Planlı...*, s.8.

³⁵⁶ R.Keleş, *Urbanization...*, s.28-29.

³⁵⁷ Tekeli, durumu bu iki örgütte çalışan insanların bakış açısından şu şekilde anlatmaktadır: “İmar ve İskân Bakanlığındaki bölge plancılar yurt dışındaki eğitimleri sırasında kalkınma, mekân ve planlama kavramlarının iç ilişkilerinin farkına varmışlardı. Oysa DPT’de büyük ölçüde hakim bulunan ekonomik planlama paradigmaları içinde mekân boyutu görmezden geliniyordu. Bu nedenle İmar ve İskan Bakanlığı’ndaki plancılar DPT’nin hazırladığı planları mekân boyutunun ihmal edilmiş olması açısından eleştiriyorlardı. Onlar mekân boyutunun ihmal edilmiş olmasını salt bir teknik sorun olarak görmüyorlar, ayrıca bunun çok önemli sosyal sonuçları olduğunu düşünüyorlardı. Böyle bir plan anlayışı içinde bölgesel eşitsizlik sorunları ihmal ediliyor, bu konuda yapılacaklar siyasal nedenlerle ödenen paha olarak yorumlanıyordu”; bkz. İ. Tekeli, “*Milli Fiziki Plan...*”, s.12.

yapılmıştır. Bu çalışmada, ülke 8 ana bölgeye ve 19 alt bölgeye ayrılmış, 24 gelişme merkezi seçilmişti. Daha sonra Bakanlık ve DPT'nin ortak çalışmalarıyla anılan bölgelemeyi düzeltici çalışmalar yapılmıştır. Bölge planlaması çalışmaları için tanımlanan bu bölgeler, alt bölgeler ve kapsadıkları iller şunlardır:³⁵⁸

1. Marmara Bölgesi

1. Doğu Marmara: İstanbul, Bilecik, Bursa, Kocaeli, Sakarya
2. Güneybatı Marmara: Balıkesir, Çanakkale
3. Trakya: Edirne, Kırklareli, Tekirdağ

II. Orta Anadolu Bölgesi

1. Ankara: Ankara, Çankırı, Çorum, Kırşehir, Yozgat
2. Eskişehir: Eskişehir, Afyon, Kütahya
3. Kayseri: Kayseri, Nevşehir, Niğde
4. Konya
5. Sivas

III. Ege Bölgesi: İzmir, Aydın, Denizli, Manisa, Muğla, Uşak

IV. Antalya Bölgesi: Antalya, Burdur, Isparta

V. Çukurova Bölgesi: Adana, Hatay, İçel

VI. Batı Karadeniz Bölgesi: Zonguldak, Bolu, Kastamonu

VII. Doğu Karadeniz Bölgesi

1. Samsun: Samsun, Amasya, Giresun, Ordu, Sinop, Tokat
2. Trabzon: Trabzon, Artvin, Gümüşhane, Rize

VIII. Doğu Anadolu Bölgesi

1. Elazığ: Elazığ, Bingöl, Malatya, Tunceli
2. Diyarbakır: Diyarbakır, Bitlis, Mardin, Siirt, Urfa
3. Erzurum: Erzurum, Erzincan, Kars, Muş
4. Gaziantep: Gaziantep, Adıyaman, Maraş
5. Van: Van, Ağrı, Hakkari

Aslında, 1960'lı yıllarda bölge planlama konusunda çalışan sadece bu iki örgüt değildir. İller Bankası'nın tüm ülkede kent imar planları için geliştirdiği planlama

³⁵⁸ M. Tosun, *a.g.k.*, s.92. Tosun, mevcut fonksiyonel ilişkilere göre belirlenen bu bölgelemenin, planlamada amaç zaten bu ilişkileri değiştirmek olduğu için çok uygun olmadığını, ayrıca dikkate alınan verilerin mevcut idari bölümler seviyesinde toplanmış olmasının planlama ve uygulama için elverişli büyüklüğün aşılması endişesiyle birlikte, çalışmayı sınırlandırdığını ileri sürmektedir, bkz. *a.k.* s.93.

sistemleri bu dönemin çok önemli çalışmaları olarak değerlendirilebilir.³⁵⁹ Aynı dönemde Karayolları, DSİ, Etibank, Orman Genel Müdürlüğü gibi kuruluşlar da planlama eşgüdümü içinde çok büyük başarılar sağlamıştır. Ancak, farklı kurumlarca yapılan etüt ve planlama çalışmaları, havza ve amenajman planları türü çalışmalar çoğu zaman birbirini tekrarlamış ya da birbirlerini tamamlamamıştır. Bölge planlama alanındaki bütün bu çakışmalar ve açık görev ve yetki tanımlamalarının yapılmaması zamanla çok önemli bir sorun haline gelmiştir. Bu bağlamda, Türkiye’de çeşitli kamu kurum ve kuruluşlarının çalışma esaslarına göre oluşturulan bölgelerin, aralarındaki karşılıklı bağılıklar, etkiler ve birlikte değişmeler dolayısıyla toplumsal ve ekonomik kalkınmanın mekânla ilişkili kılınmasında uzun vadede olumsuz bir rol oynadıkları daha sonraki yıllarda da sık sık dile getirilen bir konu olmuştur.³⁶⁰

Görüldüğü gibi, DPT, İmar ve İskân Bakanlığı ve diğer kurumlar arasındaki yetki paylaşımı tartışmalarının odağında, asıl olarak, bölge planlamanın, planlama ve uygulama aşamasında idari olarak nasıl örgütleneceği sorunu durmaktadır. Bu konu, DPT’nin teklifi ile MEHTAP çalışmasında ele alınmış ve merkezi idarenin taşra teşkilatı üzerine olan çalışmada geliştirilmiştir.³⁶¹ MEHTAP çalışması sonucunda bölge planlaması ve fiziki planlama alanında şu şekilde durum değerlendirmesi yapılmakta ve öneriler getirilmektedir:³⁶²

a) DPT’ce hazırlanan uzun vadeli planlar ve yıllık programlar, çeşitli hizmet kollarının bir bütün olarak ve dengeli şekilde geliştirilmesini, yatırımların ve faaliyetlerin yine “bütün” memleket ihtiyaçlarına göre yönetilmesini amaç edinmektedir. Bunların hazırlanmasından sonra, yapılacak işlerin özelliklerine göre, memleket içinde bölgelere dağıtılmasına, başka bir deyimle memleket çapında bir fiziki planlamanın sorumlu bir organ tarafından gerçekleştirilmesine ihtiyaç vardır. Bu konuda bazı meseleler ortaya çıkmaktadır:

aa) Her ne kadar 30 Eylül 1960 tarihli ve 91 sayılı kanun, bölge planlarını ve programlarını hazırlamak görevini DPT’ye vermişse de, Teşkilat bölge planlama ve fiziki planlama birimlerine sahip bulunmadığı ve zaten bulunması da aşırı bir merkezilik sayılacağı için, kanundaki hüküm, ancak planların hazırlanmasında bölge ihtiyaçlarının göz önünde tutulması fikrini ifadeden öteye geçmemektedir.

³⁵⁹ E. Subaşı, “Düzenleme Komitesi Raporu”, 1968’den 21. Yüzyıla Ulusal Fiziki Planlama Semineri, 1. Milli Fiziki Plan Semineri-1968’in 34. Yılında Durum Değerlendirmesi ve Gelecek, Mimarlar Odası Genel Merkezi Yayını, Ankara, 2002, s.5.

³⁶⁰ T. Aydın, Ülke Düzenleme İlkeleri ve Yerleşme Sistemleri, İTÜ Mimarlık Fakültesi Yayını, İstanbul, 1972, s.153.

³⁶¹ N. Erder, a.g.k., s.8.

³⁶² Merkezi Hükümet Teşkilatı, Özet..., s.103-105,107.

bb) 7116 sayılı Kanun da bu görevleri, İmar ve İskân Bakanlığına vermiş bulunmaktadır. Bu Bakanlıkça bazı pilot bölgelerde bölge planlama uygulamalarına girilmişse de, yetişmiş eleman bulunmayışı sebebiyle hizmetin bütün bölgeleri içine alması sağlanamamıştır.

cc) Toprağın tahsisi görevleri, memleket çapında bölge planlamaya dayanmamaktadır. Toprakların tarım ve iskân bakımından olduğu kadar, arkeoloji, turizm, tabiat güzelliği, ulaştırma ve sanayi bakımından da değerlerini meydana çıkarıp bölge planları içinde genel bir fiziki planlamaya esas olacak şekilde tahsisi faaliyeti mevcut değildir.

b) DPT'nin hazırladığı planları, yurt topraklarının çeşitli hizmetlere elverişliliğini doğru olarak gösteren bilgilere dayandırmak için, gerekli bölge etüdlerini, çeşitli hizmet kollarının ihtiyaçlarını göz önünde tutarak yapmak görevi, İmar ve İskân Bakanlığına verilmelidir.

c) İmar ve İskan Bakanlığı hem merkez hem de bölge veya iller teşkilatıyla toprağın çeşitli maksatlara tahsisi görevini yapabilecek imkân ve yetkilere sahip kılınmalıdır.

1974'de yapılan *MEHTAP Tavsiyelerinin Uygulanma Durumunu Değerlendirme Araştırması* ile MEHTAP'ın getirdiği önerilerin uygulama alanına yansıma biçimleri ve uygulanmayan öneriler, uygulanamama nedenleri ile birlikte saptanmaya çalışılmıştır. Bu araştırmaya göre, bölge etüdlerinin yapılması görevinin İmar ve İskân Bakanlığına verilmesi şeklindeki tavsiye olumsuz bulunması ve yasal sorunlar nedeniyle uygulanmamıştır. Araştırma kapsamında, İmar ve İskân Bakanlığı fiziki ve bölgesel planlama ile ilgili olarak kendisine yapılan tavsiyelere genellikle uyulduğu yönünde yanıtlar vermiştir. Ancak bunların hangi idari araçlarla yapıldığı ya da ne derece başarıldığı açık değildir. Ayrıca diğer kamu kurumlarıyla koordinasyon halinde olunması şeklindeki tavsiyelere çoğunlukla uyulmadığı ortaya çıkmaktadır.³⁶³

Merkezi hükümetin taşra teşkilatı üzerine yapılan araştırmada ise esas sorumluluk ve görevin DPT'ye verilmesi uygun görülür:

İmar ve İskân Bakanlığı kuruluş kanununda yer alan bölge planlama kavramı daha ziyade imar ve fiziki planlama bakımındandır. Halbuki DPT'nin kuruluş kanununda yer alan bölge planlama anlayışı şümulü bir planlama şekli olup, ekonomik, fiziki ve toplumsal kalkınmayı kapsamaktadır. Ancak bu tür planlamayı Bakanlık yapmaktadır. Hatta Bakanlıkta bu konuda yetişmiş eleman adedi DPT'den fazladır. Bu elemanların da DPT'ye verilmesi ile sorun çözülebilir.³⁶⁴

Diğer bir kamu yönetimi araştırması olan İdari Reform Danışma Kurulu'nun çalışmaları sonucunda da sektörlerarası bütüncü bir yaklaşımı gerektiren bölge

³⁶³ N. Dinçer, T. Ersoy, *Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Tavsiyelerinin Uygulanma Durumunu Değerlendirme Araştırması*, TODAİE, Ankara, 1974, s.89-256-258.

³⁶⁴ A. Payaslıoğlu, *a.g.k.*, s.86-87.

planlamasının, çok dağınık, amaç, kapsam ve yöntem bakımından çok yetersiz bir biçimde, İmar ve İskân Bakanlığı tarafından yapılmaya çalışıldığı saptamasında bulunmaktadır. Rapora göre, Bakanlık bölge düzeyinde planlama hizmetlerinden sorumlu tutulmamalıdır. Başka bir deyişle, sektör planlaması yanında, bütüncü ve yatay yaklaşım sağlayan bölge planlaması çalışmalarında da sorumluluk, DPT'ye ait olmalı; bölge planlama hizmetleri, ulusal planları bütünleyici özellikleri, konu ve metot benzerlikleri göz önünde tutularak, DPT'nin görev kapsamı içine alınmalıdır.³⁶⁵

Görüldüğü gibi, kamu yönetiminin içinden gelen çözüm arayışlarında bölge planlama bir fiziki planlama olarak görülmemekte ve sosyo-ekonomik planlamanın bir unsuru olarak DPT tarafından yürütülmesi istenmektedir.

d. Bölge Planlama Çalışmaları

1959'dan başlayarak yaklaşık on yıl boyunca sürdürülen bölge planlama çalışmaları iki ayrı dönemde ele alınabilir. Bu iki dönemdeki çalışmalar bazı açılardan farklılaşmaktadır.

1963'de Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı hazırlanana kadar yapılan bölge planı çalışmalarının genel özellikleri, fiziki sorunlara çok fazla eğilmiş olmaları; bölgenin bir sistem içinde, sistem ile ilişkileri üzerinden değerlendirildiği çalışmaların çok az oluşu, daha çok bölgenin tek başına ele alınışı; projelerin pratik amaçlarının yanı sıra bölge planlamasına eleman yetiştirmeye yönelmiş olmaları; projelerin yabancı uzmanlığa aşırı bağılıkları dolayısıyla ekibe katılan uzmanların eskiden çalışmış olduğu planlama örneklerinin etkisi altında olmaları ve uygulanmamış olmaları şeklinde ifade edilebilir. Her şeye rağmen bu dönemdeki çalışmalar, bölge planlama fikrinin yerleşmesini ve konu ile ilgilenen, yeni analiz tekniklerini kullanabilen bir kadronun konu etrafında toplanmasını sağlamıştır.³⁶⁶ On yıllık bölge planlama denemeleri sonucunda, Türkiye'de “yabancı uzmanlara dahi

³⁶⁵ *İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler*, İdari Reform Danışma Kurulu Raporu, TODAİE, Ankara, 1972, s. 57-58,104.

³⁶⁶ İ. Tekeli, *Bölge...*,s.141-142.

ihtiyaç olmaksızın”, planlama çalışmalarını fazla sayıda bölgeye yaymaya elverecek ölçüde teknik bilgi ve tecrübe sağlanmasının temelleri bu dönemde atılmıştır.³⁶⁷

Birinci Plan ile birlikte plan fikrinin ülke gündemine oturması bölge planı kavramı ve çalışmaları üzerinde etkisini göstermiştir. Bu dönem çalışmalarının bazı özellikleri ise şu şekilde özetlenebilir: Önceki döneme göre bölge planında ekonomik boyutun önemi artmıştır. Ülke planında, bölge planlarının ona uyumlu olması istenmekle birlikte, bölge planlarının hazırlanmasına yol gösterilmediği için üzerinde anlaşılan bir model oluşmamıştır. Bu durumda, hazırlanan çeşitli projelerde izlenen yollar birbirinden farklılıklar göstermiştir. Hazırlanan bölge planları, örgütlenme ve araştırma olanakları açısından ölçeklerinin büyümesi ve teknik kalitenin artması gibi olumlu özellikler taşımasına rağmen, bütün ülkeyi kapsamamış ve uygulama alanı bulamamıştır.³⁶⁸

Köyceğiz-Dalaman Projesi

Nisan 1957’de, Güneybatı Anadolu illerinde etkili olan deprem, özellikle Fethiye’de büyük yıkıma yol açmış ve şehrin yeniden kurulması açısından bir yer seçme sorunu ortaya çıkmıştır. Önce, bu sorunun yeni yeni sözü edilmeye başlanan bölge planlama anlayışına uygun şekilde ele alınması düşünülmüş, sonra vazgeçilmiştir.³⁶⁹

Aynı dönemde, OECD’nin İtalya’da Sardinya ve Yunanistan’da Spirus’da yürüttüğü bölgesel kalkınma çalışmalarına paralel olarak, Türkiye’de de bir örnek proje geliştirilmesi gündeme gelmiştir. Bu örnek proje için Köyceğiz seçilmiştir. Bu üç projenin amacı, bölgesel kalkınma çabası kadar, örnek olarak seçilen yerlerin bir laboratuvar olarak ele alınmasından hareketle, belirli bir bölge ve toplum için en uygun kalkınma yöntemlerini araştırmak ve uygulamak, ardından edinilen sonuçları benzer koşulları taşıyan diğer bölgelerde kullanmak olarak belirlenmiştir. UNESCO’nun da katkıda bulunduğu çalışmalara, Türkiye’den birçok kamu kurum ve kuruluşu dahil edilmiştir. Proje, Vekaletlerarası Prodüktivite Komitesi, eğitim,

³⁶⁷ R. Keleş, “Bölge Planlamasında Örgütlenme Sorunları”, *Türkiye’de Orman Köyleri, Yerleşme, Bölge Planlama, Şehirleşme, Doğu Anadolu’nun Sorunları, IX. İskân ve Şehircilik Haftası Konferansları*, Ankara Üniversitesi SBF Yayınları, No.284, Ankara, 1969, s.157.

³⁶⁸ İ. Tekeli, *Bölge...*, s.150-151, 165.

³⁶⁹ a.k., s.138. Dönemin koşulları içinde Fethiye’deki bölge planlaması uygulamasının ne şekilde algılandığını yansıtan bir pasaj için bkz. A. Germen, “Türkiye’de...”, s.113-114.

altyapı, tarım, orman, karayolları, imar ve iskân, su işleri, elektrik işleri, sağlık işleri ile ilgili çeşitli kamu kurum ve kuruluşlarının temsil edildiği bir üst düzey komite tarafından koordine edilmiştir.³⁷⁰

Köyceğiz projesinin amacı, bölge kaynaklarının verimli kullanımı ve buna bağlı olarak hayat standartlarının yükseltilmesi olarak belirtilmiştir. Ekonomik planlamanın amacı ise bölgenin düşük verimliliği olan ekonomik faaliyetlerinin azaltılarak, daha modern tekniklere dayalı verimli bir bölge ekonomisinin yerleştirilmesidir. Bu kapsamda, bölgede tarım, ormancılık, sığircılık, balıkçılık, su kaynakları, elektrik enerjisi, madencilik ve turizm (kaplıcalar, doğal güzellikler ve arkeolojik kalıntılar) üzerine incelemeler yapılarak öneriler geliştirilmiştir. Koordinasyon komitesinin gözetiminde bir tür sektörel planlama yapılmıştır. Projenin genel harcamalarını Milli Prodüktivite Merkezinin üstlenmesi, kalkınma çalışmaları ile ilgili harcamaların ise öncelikle Tarım Bakanlığı, İller Bankası ve Ziraat Bankası olmak üzere ilgili kamu kurumları tarafından karşılanması öngörülmüştür.³⁷¹

Proje çalışmaları DPT'nin kurulmasından bir süre sonra durdurulmuştur. Bölgesel çalışmalar için çok küçük bir birim olan proje alanı, daha sonra DPT tarafından toplum kalkınması çalışmaları için birim olarak seçilmiştir. Ancak, bu çalışmalar da belli öneriler hazırlanılmasından öteye geçememiştir.³⁷²

Doğu Marmara- Trakya Bölge Planlama Çalışmaları

Genel olarak, Türkiye'de hazırlanan ilk bölge planı olarak kabul edilen Doğu Marmara Planlama projesinin çalışmaları planlı kalkınma döneminden önce başlamıştır. Bu ilk çalışmalar, İstanbul ve çevresinin hızlı büyümesinin getirdiği sorunların çözümüne dönük olarak bir metropoliten alan planlaması şeklindedir. Plan bölgesi, İstanbul, Kocaeli, Sakarya ve Bursa'ya öncelik verilmek üzere Balıkesir, Tekirdağ, Edirne, Kırklareli ve Çanakkale illerine içine almıştır. Ancak, daha sonraki çalışmalarla bölge, Batı Marmara (Trakya), Güney-Batı Marmara ve Doğu Marmara alt bölgelerine ayrılarak öncelikle Doğu Marmara çalışmalarına başlanmıştır.³⁷³

³⁷⁰ Turkish Delegation, *a.g.k.*, s.98.

³⁷¹ *a.k.*, s.96-99.

³⁷² İ. Tekeli, *Bölge...*, s.139.

³⁷³ *a.k.*, s.139.

1960 yılında, Doğu Marmara Bölge Planlama Bürosu, İmar ve İskan Bakanlığı'nın Bölge Planlama Dairesi'ne bağlı bir taşra örgütü şeklinde kurulmuştur. İstanbul Belediyesi ile yakın işbirliği halinde çalışan büronun, daha sonra kurulan DPT ile ilişkileri Bakanlık tarafından sağlanmıştır. Ancak, iki kurum arasındaki yetki çatışması bu çalışma sırasında da baş gösterecektir. İstanbul Belediyesi de projeye çalışma ofisi, personel ve ekipman bakımından maddi destek sağlamıştır.³⁷⁴ Ayrıca, İstanbul Ticaret ve Sanayi Odası ve İstanbul'da bulunan üniversitelerle devamlı bir işbirliği sağlanmıştır.³⁷⁵ Planın hazırlanmasında OECD ve BM uzmanları da çalışmıştır.³⁷⁶

Doğu Marmara çalışmaları 1962-63 yıllarında bitmiş ve hazırlanan Doğu Marmara Bölgesi Ön Planı yayınlanmıştır. Doğu Marmara Ön Planı hazırlanırken İstanbul'un ülkenin en büyük şehri ve "azgelişmiş bir ülkenin en gelişmiş bir bölgesi" olduğu gerçeği sürekli akılda tutularak hareket edilmiştir.³⁷⁷ Plan, daha çok bir metropoliten alan planı niteliği taşımaktadır. İstanbul'un nüfusunun hızla artmaya devam edeceği varsayımına dayanılarak öngörülerde bulunulmuştur. Bu bağlamda, İstanbul'un büyümesinin kaçınılmaz olduğu ve özendirilmesi gerektiği düşüncesinden yola çıkılmıştır. Söz konusu gelişmenin yavaşlatılması ülke kalkınmasını yavaşlatacaktır. İzlenecek yol, İstanbul ile Marmara Bölgesi gelişmesinin ülke kalkınmasıyla bütünleştirilmesi ve aşırı nüfus yığılmasının sakıncalarının bölge içi bir adem-i merkezîyetçilik oluşturulmasıyla aşılması olmalıdır. Planın getirdiği öneriler şu şekildedir:³⁷⁸

a) Bölgede daha sık ve yoğun bir yerleşmeye gerek vardır. Düşük yoğunluk su, enerji, kanalizasyon ve ulaşım gibi temel hizmetlerin maliyetini yükseltmektedir.

³⁷⁴ R. Keleş, *Şehirciliğin Kuramsal Temelleri*, Ankara Üniversitesi SBF Yayınları, No.332, Ankara, 1972, s.191.

³⁷⁵ İ. Tekeli, *Bölge...*, s.140. Tekeli, bu büronun zamanla Ankara'daki Bölge Planlama Dairesinden daha çok tanınır hale geldiğini; bunun da bölge planlama çalışmalarında bölgesel büroların kurulmasının yarar getirdiğinin bir kanıtı olduğunu vurguluyor.

³⁷⁶ T. Akçura, "Doğu Marmara Bölgesi Ön Planı", *Türkiye'de Bölge Planlaması Alanındaki Gelişmeler, VII. İskan ve Şehircilik Haftası Konferansları*, 11-13 Haziran 1963, Ankara, İskân ve Şehircilik Derneği, Yayın No.2, Ankara, 1963, s.53.

³⁷⁷ *a.k.*, s.56-66.

³⁷⁸ R. Keleş, *Şehirciliğin...*, s.189-190.

b) 1960 yılını izleyen on ya da yirmi yıl içinde İstanbul'un Avrupa yakasının değil, Anadolu yakasının gelişmesine ağırlık verilecektir. Avrupa yakasındaki gelişmenin köprü, tünel ve yol ihtiyacını artıracığı düşünülmüştür.

c) İstanbul'un doğusunda İzmit-Adapazarı arasında büyük bir endüstri bölgesinin geliştirilmesi özendirilecektir. Bu öneri, sanayi kuruluşlarının özel yer seçimi gereksinimleri nedeniyle Asya yakasında yerleşmeyi tercih edecekleri varsayımına dayandırılmaktadır. Bu öngörü, Derince-İzmit- Adapazarı kısmını da içine alan bir büyüme kuşağının saptanması üzerine geliştirilmiştir.

Yukarıdaki temeller üzerinde, doğal, tarihsel ve kültürel değerlerin, içme suyu kaynaklarının korunması, enerjiden en iyi şekilde yararlanılması, öncelikle kentsel dokudaki sorunlu alanlar olmak üzere yeni kentsel gelişme alanlarının düzenlenmesi, konut üretiminin programlanması, çalışma alanlarının ülkenin istihdam politikasına uygun şekilde belirlenmesi, sanayi alanlarında kirlilik faktörünün dikkate alınması, merkezi iş alanının ana merkez olacak şekilde seçilmesi, kent alanında nüfusun ihtiyaçlarını karşılayacak şekilde eğlence ve açık hava ihtiyaçlarının karşılanması, toprak kullanımında turizmin payının dengeli bir şekilde artırılması, toplu ve bireysel ulaşım ihtiyaçlarının karşılanmasında dengenin çevreye zarar vermeyecek şekilde sağlanması, iş amaçlı yolculukların topluma getirdiği maliyetin düşürülmesi ve metropoliten plan alanında yönetim ve örgütlenme bütünlüğünün sağlanması şeklinde daha ayrıntılı öneriler getirilmiştir.³⁷⁹ Temel altyapı yatırımları (su, elektrik, kanalizasyon, liman tesisleri, havaalanı ve karayolu programları) arasında, bu tesislerin yüksek gelir ve istihdam yaratacak sanayi faaliyetlerini özendirmesi, daha sık ve yoğun bir gelişmeyi hızlandırması ve bölge içi dağılımı sağlaması ölçütleri temelinde bir sıralama yapılmıştır.³⁸⁰ Plan çeşitli nedenlerle uygulanmamıştır.³⁸¹ Ancak, daha sonraki çalışmalara rehberlik etmesi ve kent planlamasının bölgesel verileri de hesaba katarak yapılabileceğini göstermesi açısından yarar sağlamıştır.³⁸²

³⁷⁹ R. Keleş, *Kentleşme...*, s.265.

³⁸⁰ R. Keleş, *Şehirciliğin...*, s.190.

³⁸¹ Keleş, planın uygulanmamasının nedenleri arasında, hazırlayan ekibin tecrübesizliği nedeniyle planın daha çok bir imar planlaması niteliği taşıması, zamanla Bakanlık ile Büro arasında sorunlar yaşanması, plandaki önerilerin DPT çalışmalarıyla ilişkisinin sağlanamaması ve planın belirsiz hukuki statüsünün de bu sorunları artırmasını saymaktadır. Bkz. *a.k.*, s.192.

³⁸² F. Yavuz, R. Keleş, C. Geray, *a.g.k.*, s.171.

Daha sonra, 1970'li yılların başında BM'den sağlanan bir özel fonla, Plan kapsamındaki bir içme suyu ve kanalizasyon projesi hayata geçirilmiştir.³⁸³

İstanbul Nazım Planı

Plan çalışmalarının Doğu Marmara boyutunda, Milli Güvenlik Kurulu'nun 14 Kasım 1963 tarihli kararı gereğince 1965 yılında İmar ve İskân Bakanlığı'na bağlı Büyük İstanbul Nazım Plan Bürosunun kurulması ile yeni bir evreye geçilmiştir. Bakanlık, İstanbul Belediyesi ve Marmara Bölgesel Planlama Grubu ile birlikte çalışarak plan hazırlayacak olan bir bakanlıklararası kurul oluşturmuştur. Büro, bu çalışmalarından yararlanarak beş yıl içinde 1/25.000 ölçekli Büyük İstanbul Nazım Planını tamamlamıştır. Hazırlanan Plan oluşturulan bir danışma kurulunca incelenmiş ve planlama yaklaşımının yeterli olmadığı, temel araştırmaların yapılmadığı gerekçesiyle benimsenmemesi yönünde sonuca varılmıştır.³⁸⁴

Planda, 1950-1960 arasındaki hızlı gelişmenin devam edeceği, bunun sosyo-ekonomik yapı değişikliklere bağlı bir zorunluluk olduğu öngörüsünden hareketle nüfus artışına dair tahminler yapılmıştır. Planın hedefi hem ekonomik verimliliğin hem de tarihsel ve fiziksel değerlerin korunmasıdır. Bu kapsamda, İzmit ve Bursa gibi kentlerin gelişiminin desteklenmesi, sanayi kuruluşlarının bölge içinde dağılmasının sağlanması ve İstanbul'un doğu yakasının batısına göre daha hızlı gelişme eğiliminin organize sanayi bölgeleri ve ulaşım ağı ile tamamlanması öngörülmüştür. Nazım Planda, Doğu Marmara Planında olduğu gibi, İstanbul'un büyümesini destekleyen bir tutum görülmektedir.³⁸⁵

Doğu Trakya Planı

Doğu Marmara çalışmalarının ardından, 1965'de Trakya bölgesi için de bazı planlama çalışmaları gündeme gelecektir. Trakya'daki çalışmalar daha farklı bir biçimde gelişmiştir. Çalışmalar, İmar ve İskan Bakanlığı Doğu Marmara Bölgesel Planlama Bürosu ile Fransa Rennes Üniversitesi'ne bağlı *Association Bretonne de Géographie Appliquée*'in işbirliği ile yürütülmüştür. Fransız çalışma grubu

³⁸³ R.Keleş, *Urbanization...*,s.42-43.

³⁸⁴ C. Geray, "İstanbul İçin Yönetim Biçimi", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, C.8, S.4, Ekim 1999, s.63.

³⁸⁵ R. Keleş, *Şehirciliğin...*, s.190-191; R. Keleş, *Kentleşme...*,s.265-266. 1970'li yılların ortasına kadar İstanbul Nazım Planı dahil İstanbul'daki kent planlama çalışmalarını ve genel olarak kent planlamasının hukuki sorunlarını tartışan bir kaynak için bkz. Y. Yayla, *Şehir Planlamasının Başlıca Hukuki Meseleleri ve İstanbul Örneği*, İÜ Hukuk Fakültesi Yayını, No: 464, İstanbul, 1975.

OECD'nin Teknik Yardım Programı tarafından desteklenmiştir.³⁸⁶ Çalışmada, Trakya, gelişmiş metropoliten bölge olan İstanbul'un yanındaki geri kalmış bir bölge olarak ele alınmıştır. Projenin aynı zamanda, ulusal bir bölgesel kalkınma politikası için model oluşturmaya hizmet etmesi beklenmektedir. Bu bağlamda, ekonomik, toplumsal ve fiziksel faktörlere eşit derecede önem verilen bir bölge planlama yaklaşımıyla hareket edildiği vurgulanmıştır.³⁸⁷

Proje bölgesi, Edirne, Kırklareli ve Tekirdağ illerinin oluşturduğu alandır, ancak İstanbul şehir merkezi hariç, İstanbul ve Çanakkale'nin Trakya'da kalan kısımları da analize dahil edilmiştir. Projede temel amaç, bölgenin yatırım ve istihdam artırılarak kalkındırılmasıdır. Bu kapsamda, bölgenin genel durumu, ekonomisinin temel sektörleri (tarım, balıkçılık, sanayi ve turizm) ve altyapı sorunlarına (ulaşım, eğitim, sağlık, kentsel gelişme) ilişkin incelemeler yapılmış ve sonuç olarak her bir alan için 25 yıllık öngörüler çıkarılmıştır.

Plan çalışmaları sırasında, bir model geliştirme kaygısından hareketle, genel olarak Türkiye'de bölge planlamanın yerleşmesi adına bazı gözlemler yapılmış; eleştiri ve öneriler getirilmiştir. Bu kapsamda, ilk olarak Birinci Plan bölgesel planlama konusunda çelişkili öneriler getirdiği yönünden eleştirilmektedir. Eleştirilere göre, Planda bir yandan geri kalmış bölgelerin kalkındırılması desteklenirken, diğer yandan yatırımların en yüksek geri dönüşü sağlayacak yerlerde yapılması önerilerek yatırımlar gelişmiş bölgelere doğru yönlendirilmiş olmaktadır. Yatırımlar üretken yatırımlar (enerji, sanayi) ve sosyal yatırımlar (eğitim, sağlık) diye ikiye ayrılarak, geri kalmış bölgelere yapılan sosyal yatırımların artırılması halinde bu bölgelerin durumunun düzeleceği beklenmektedir. Ancak, üretken yatırımların verimlilik hedefiyle gelişmiş bölgelere yöneltilmesi ile bölgesel dengesizlik daha da büyüyecektir. Çünkü, sosyal yatırımlar da kaçınılmaz biçimde

³⁸⁶ Proje çalışmasına ilişkin bir özet rapor OECD tarafından yayınlanmıştır; bkz. OECD, *Economic and Social Development Plan for Eastern Thrace (Turkey)*, Report Prepared by Ministry of Reconstruction and Resettlement Turkey General Directorate of Planning and Association of Bretonné de Géographie Appliquée, France, OECD, Paris, 1968. Raporun giriş bölümünde, çalışma gruplarının bir araya geldiği Mayıs 1965'den, planın ortaya çıktığı Mayıs 1966'ya kadar, bir yıl süren çalışmaların pratikte ne şekilde yürütüldüğü anlatılmakta, Türk ve Fransız çalışma gruplarında yer alanların isimleri, hangi mesleklerden oldukları gibi ayrıntılar da verilmektedir. Ayrıca, çalışmalar sırasında işbirliği yapılan farklı kamu kurumlarının ilk kez kendi çerçevelerinde değil, bölgesel düzeyde, işbirliği halinde sorun çözmeye çabaladıkları vurgulanmaktadır; bkz. *a.k.*, s.14-16.

³⁸⁷ *a.k.*, s. 13-14.

retken yatırımların yapıldığı bölgelere toplanacaktır. İtalya'daki *Mezzogiorno* örneğinde olduğu gibi, geri kalmış bölgelerin kalkınmasını destekleyecek gelişmiş bölgelerin bulunmaması durumunda çözüm daha da güç olacaktır. Birinci Plan, Fransa'nın ilk kalkınma planları gibi büyük ölçüde merkeziyetçi olduğu ve yatırımlar merkezden planlandığı için bölgesel planlama çalışmalarını daha da güç hale getirdiği şeklinde de eleştirilmektedir.³⁸⁸ İkinci olarak, idari sistemin merkeziyetçi olmasının bölgesel planlama çalışmalarını güçleştirdiği üzerinde durulmaktadır. Çalışmalar sırasında, bölgedeki faaliyetlerin ve yatırım projelerinin düzenlenmesinde koordinasyon sağlanamadığı, her ilin doğrudan Ankara'ya rapor verdiği ve il sisteminin bölgesel faaliyetlerin koordinasyonu ve plan uygulaması açısından yetersiz kaldığı gözlenmiştir. Ayrıca, bölge halkı da bölgesel sorunlar ve çözüm arayışları konusunda yeterince bilinçli ve istekli bulunmamıştır.³⁸⁹

Trakya Planı da uygulamaya geçirilmemiş; ayrıca plandan yararlanılarak plan sahası içinde küçük bir alanda, bakanlıklararası işbirliği yoluyla yapılmak istenen uygulama denemesi de başarıya ulaşamamıştır.³⁹⁰

Antalya Projesi

Köyceğiz ve Keban projeleri ile birlikte ilk ele alınan bölgelerden biridir. 1959 yılında İmar ve İskân Bakanlığı Bölge Planlama Dairesinin çalışmalarıyla başlamış, ancak daha sonraları DPT'nin yönetiminde, BM Kalkınma Fonu (UNDP) ve BM Gıda ve Tarım Örgütü'nden (FAO) sağlanan yardımlarla yürütülmüştür. FAO, ilk başta projeyi Akdeniz ülkelerinin kalkınmasını hedefleyen *Akdeniz Gelişme Projesinin* bir parçası olarak desteklemiştir.³⁹¹ Kıyı bölgelerinin sulama olanakları sağlanarak geliştirilmesi önerisi temelinde geliştirilen FAO projesi çerçevesinde, Dalaman Havzası, Yeşilırmak Havzası ve Antalya gündeme gelmiştir. Antalya, DSİ'nin havzada gelişmiş etüdlerinin bulunması, turizm ve ormancılık sektörlerine önem verilmesi ve bu konularda FAO'dan teknik ve mali yardım alma olanaklarının

³⁸⁸ *a.k.*, s.13.

³⁸⁹ *a.k.*, s.13-14.

³⁹⁰ İ. Tekeli, *Bölge...*,s.164. Trakya projesi ile ilgili raporda, çalışmalar sırasında, Türkiye, Yunanistan ve Bulgaristan'ın topraklarında yer alan Meriç havzasının kalkınması konusunun gündeme geldiği belirtilmekte ve bu üç farklı siyasi sisteme sahip olan ülkenin, uluslararası kurumların da katılımıyla ortak bir çözüme ulaşabileceği vurgulanmaktadır. Bu anlamda, konunun coğrafyacılara ve diğer uzmanlar için değerli bir araştırma konusu olacağı ifade edilmiştir. Bu konuda bkz. OECD, *Economic...*,s.16-17.

³⁹¹ Turkish Delegation, *a.g.k.*, s.100.

olması gibi teknik ve politik nedenlerle seçilmiştir.³⁹² Antalya projesinin amacı, Antalya, Isparta ve Burdur illerini içine alan bölgede, ekonomik ve toplumsal yönden dengeli bir gelişmeye temel olacak yatırım öncesi araştırmaları yapmak, hem diğer bölgelerde yapılacak çalışmalar için hem de planlama yöntemleri konusunda personel yetiştirilmesini sağlamak üzere bir pilot proje oluşturmak şeklinde konulmuştur.³⁹³

Mayıs 1961’de başlayan çalışmalar, DPT’nin kurulmasıyla yapılacak ulusal planla tutarlılığın sağlanması için DPT ile FAO/BM arasında görüşmelere konu olmuştur. Bu toplantılarda Türk tarafının Antalya projesi ile ilgili öne sürdüğü görüşler şu şekildedir:³⁹⁴

Ulusal kalkınma planının hazır olmadığı ve yatırımların bölgelerarası dağılışı esaslarının belli olmadığı bir sırada bir tek bölgede bir yatırım öncesi çalışma yapılması zaman ve kaynak kullanma bakımından en uygun bir seçim değildir.

Türkiye açısından ele alındığında Antalya ve çevresindeki iki ili içine alan bir bölgede çalışma yapmaya öncelik vermek için yeteri kadar sebep yoktur.

Böyle bir çalışma ya zaman kaybına veya bu bölgeye genel kıstaslara uygun olmayan yatırımların yapılmasına yol açan bir kötü kaynak kullanımına sebep olacaktır.

Bu nedenlerle projenin niteliğinin değiştirilmesi, ya Türkiye ölçeğinde bölge planlamasının temellerini atacak bir genel çalışmaya yönltilmesi veya çok daha geniş bir alanı kapsayan bir inceleme yapılması gereklidir.

BM yetkilileri anlaşmayla belirlenmiş idari nedenlerle bu değişikliklerin yapılmasını olanaklı bulmamış; ancak sonuç olarak Antalya projesinin “ulusal planın çerçevesine uydurulmuş, planla aynı tanımlar ve yöntemler kullanan ve yatırım programlaması tekliflerinde ulusal ölçülere bağlı kalmak zorunda olan bir bölge çalışması olarak ele alınması” kararlaştırılmıştır.³⁹⁵ Böylece, toprak ve su kaynaklarına önem verilen yatırım öncesi çalışması, DPT’nin isteğiyle Türkiye ölçüsünde bölge planlamanın temellerini atacak çok yönlü bir bölge planlaması çalışmasına dönüştürülmüştür.³⁹⁶

Proje çalışmaları sırasında, bölgede bir DPT bürosu kurulmuştur. “Bölge planı için sorumlu olan DPT ve FAO ekibine İmar ve İskan Bakanlığı Bölge Planlama

³⁹² İ. Tekeli, *Bölge...*, s.160.

³⁹³ Dinler, *a.g.k.*, s.216.

³⁹⁴ Erder, bu görüşmelerin bölge planlamasının I. BYKP’de nasıl ele alınacağı konusunda etkili olduğunu belirtir; bkz. N. Erder, *a.g.k.*, s.6-7.

³⁹⁵ *a.k.*, s.6.

³⁹⁶ İ. Tekeli, *Bölge...*, s.160.

Dairesi elemanları yerinde yardımcı olmuştur.”³⁹⁷ Bakanlık özellikle fiziki plan çalışmalarına katılmıştır.³⁹⁸ BM ve FAO’dan sağlanan fonla projeyi yürüten uzman ekibe kısa süreli burslar sağlanmıştır. Projede 31 Türk, 41 yabancı uzman çalışmıştır.³⁹⁹ 1961’den itibaren yabancı uzmanlarla sürdürülen çalışmaların, ilk başta 1975’e kadar sürdürülmesi hedeflenirken,⁴⁰⁰ 1965’te de bitirilmiş; nihai raporlar 1966 yılında yayınlanmıştır.

Üzerinde bu kadar durulmuş olmasına rağmen, imalat sanayi, turizm, ticaret, sulama, tarım, ormancılık, istihdam gibi alanlarla ilgilenilen proje çalışmalarında bir bütünlük sağlanamamış ve sonuç alınamamıştır.⁴⁰¹ Ancak, alan çalışmalarının sonuçları, Ululararası Çalışma Örgütü (ILO) ve Dünya Sağlık Örgütü (WHO) tarafından desteklenen entegre bir plan içinde koordine edilmeye çalışılmıştır.⁴⁰²

Zonguldak Bölge Planı

Zonguldak ve çevresinde ilk olarak 1940’da, Türkiye’nin ilk demir-çelik fabrikasının bölgede kurulma kararının verildiği dönemde, Etibank, bölgenin kömür kaynaklarının ve demir-çelik endüstrisinin geliştirilme olanakları üzerine bir yerleşme planı hazırlanması için girişimde bulunmuştur.⁴⁰³ Ancak, bu çalışmaların fabrikanın kurulması çerçevesinde ele alındığı açıktır.

Bölge planlama çalışmalarının başladığı 1961’de, artık ülkenin kömür ve demir çelik üretiminin büyük bir kısmını karşılayan Zonguldak üzerine, Karabük ve

³⁹⁷ Y. Güner, *a.g.k.*, s.59.

³⁹⁸ İ. Tekeli, *Bölge...*,s.160.

³⁹⁹ R.Keleş, *Urbanization...*,s.49. Türkiye’de bölge planlama çalışmalarına katılmış bulunan yabancı uzman M. Rivkin’in Antalya Projesi hakkında anlattıkları yerli uzman sayısının neden daha az olduğunu açıklar niteliktedir: “İmar Bakanlığı Bölge Planlama Dairesi Antalya çalışmalarına istişari bir hüviyetle katılmaktadır. Fakat daha faal bir rol olması muhtemeldir. FAO’nun Antalya’da bir yabancı uzmanlar heyeti vardır. Yetişmiş uzmanları bulmak güç olmuştur...Antalya bölgesindeki çalışmalar her ne kadar tavsiyelerde bulunmaya yeterli derecede ilerlemiş değilse de, Türkiye’de belli başlı şehirler dışındaki hizmetler için kalifiye Türk personeli bulmak işinin ne derece güç olduğunu göstermektedir. İşlerin çoğu yabancı uzmanlar tarafından görülmektedir. Bu alanda çalışan birkaç Türk eleman vardır. Halbuki yabancıların getirdiği yeni metotları bu toplum için manidar olan fikirler haline sokmak Türk elemanlarının işi olmalıdır. Antalya’da görevler için teklif edilen ücretler ve imkânlar, Ankara ve İstanbul’da bu nevi hizmetlere sağlanan imkânlarla kıyasla yüksektir. Bununla beraber birkaç kalifiye eleman bulunabilmiş ve birkaçı da Antalya’da sadece bir veya iki yıl çalışmak istemektedir. Durum düzelmekle beraber, bu düzelme yavaş olmaktadır. Son tahlilde, bünye ve teşkilatın beşeri unsurdan çok daha az önemli olduğunu söyleyebiliriz.”, Bkz. M. Rivkin, *a.g.k.*, s.41,53.

⁴⁰⁰ Turkish Delegation, *a.g.k.*, 102.

⁴⁰¹ R. Keleş, *Kentleşme...*, s.268.

⁴⁰² R.Keleş, *Urbanization...*,s.49.

⁴⁰³ İ. Tekeli, *Bölge...*,s140.

Ereğli'yi içine alacak şekilde hazırlanacak bir planın çalışmaları başlamıştır. 1963-1964 yıllarında sürdürülen bölge planlama çalışmaları, bölgede sürekli kalmayan İmar ve İskân Bakanlığı görevlileri tarafından yürütülmüş;⁴⁰⁴ OECD'nin teknik desteğiyle tamamlanmıştır. Üç aşamalı olan çalışma sonucunda, ulusal kalkınma planı ile uyumlu, 25 yıllık öngörüler sunan bir bölgesel plan hazırlanmıştır. Planın stratejisi ve hedefleri şu şekilde sıralanmıştır:⁴⁰⁵

Devlet Planının inemeyeceği ayrıntılara inmek ve şehir planlamasının kuramayacağı toplu bakışı kurmak.

Devlet Planının politika seviyesindeki kararlarının bölgede uygulanmasına yardımcı olmak.

Uygulamada resmi ve özel sektörler taksyiyelerde bulunmak ve çeşitli sektör faaliyetinin bölge ölçüsünde koordinasyonunu sağlamak.

Sosyo-ekonomik planlamadaki yatırımların dağılışında zaman boyutu yanında mekân boyutunu da göz önünde tutmak.

Zonguldak Bölge Planı, bölgenin Türkiye ekonomik kalkınmasındaki payının optimum olmasını sağlamakta ve bu kalkınma içindeki yerini tamamlamaktadır.

Plan, 1960-1980 yılları arasındaki 20 yıllık dönemi kapsar ve Devlet Planının yıllık programlarının hazırlanmasına yardımcı olacak şekilde zaman programlanmasını içine alır.

Devlet Planının beş yıllık devrelerine paralel olarak gözden geçirilecektir.

Bu genel çerçeve içinde Zonguldak Bölge Planının amaçları ise şu şekildedir:⁴⁰⁶

Nüfus artışı ve kalkınma hızı arasında bağlantı kurmak ve uzun sürede denge sağlamak

Bölge altyapısını plan hedeflerine hizmet edecek biçimde geliştirmek

Bölge içinde gelir farklılaşmasını azaltmak

Yapılacak yatırımlardan en yüksek faydayı sağlamak

Şehirleşmeyi teşvik etmek ve tarım dışı iş imkânlarını arttırmak.

Resmi sektör ile özel sektör yatırımları arasında denge kuracak çalışmaları desteklemek.

⁴⁰⁴ Dönemin İmar ve İskân Bakanlığı Bölge Planlama Dairesi Başkanı Yılmaz Güre, "Türkiye'nin ilk çok yönlü bölgesel planı" olarak nitelendirdiği Zonguldak Bölgesi Ön Planının çalışmalarını şu şekilde anlatmaktadır: "...birçok nedenler Zonguldak için çok yönlü bir bölgesel planlama yapmak amacıyla 1963 Ağustos ayında, dairemizde mevcut şartları kıymetlendirmek şartıyla bir programlama yapmamıza yol açtı. 12 uzman ve uzman yardımcısının iştirak ettiği çalışmalar 8 aylık bir süre sonunda Nisan 1964'de tamamlandı....", Y. Güre, *a.g.k.*, s.60.

⁴⁰⁵ *a.k.*, s.60-61.

⁴⁰⁶ *a.k.*, s.60-61.

Plan kapsamında, fiziksel master planı üzerinde yatırım alanları için öneriler geliştirilmiştir. Bu bağlamda, bölgenin balıkçılık, madeni eşya sanayi, kunduracılık, mobilyacılık, çimento ve yapı gereçleri gibi sanayi etkinliklerinin geliştirilmesi planlanmıştır. Zonguldak planında çeşitli sektörler tek tek değerlendirilerek, öneriler sektör içi öncelikler şeklinde oluşturulmuştur. Plan, kentleşme ve yerleşim düzenini 20 yıllık bir vadede ele almaktadır.⁴⁰⁷ Ulusal kalkınma planı kanalıyla uygulanmak üzere hazırlanan Zonguldak Planı, DPT'nin gerekli ilgiyi göstermemesine bağlanan çeşitli nedenlerle hayata geçirilmemiştir.⁴⁰⁸

Yukarıdaki çalışmalardan bağımsız bir şekilde, 1971 yılında Zonguldak metropoliten planı içinde bulunan 4 belediye aralarında bir birlik oluşturmuştur. Bu birliğin görevleri arasında, metropoliten alanın tümü için planlama yapmak, altyapı, önemli tesisler ve ulaşım ağının kurulmasını ve işletilmesini sağlamak da sayılmıştır. Belediye Kanununa göre kurulan bu birliğin çalışmaları, Türkiye'deki ilk metropoliten alan yönetimi örneği sayılmaktadır.⁴⁰⁹

Çukurova Bölge Planı

Bölge planlama çalışmalarının başından itibaren, yaşadığı hızlı değişime bağlı olarak bir bölge planlama çalışması için sürekli gündeme gelen Çukurova bölgesinde proje çalışmaları, 1962'de İmar ve İskan Bakanlığı'nın envanter çalışmalarıyla başlamıştır. 1963 yılı başında ise DPT proje ile ilgilenerek hem Ankara'da personel görevlendirmiş, hem de Çukurova'da bir planlama birimi oluşturmuştur. Daha sonraki işler, DPT ve Bakanlığın ortak çalışması olarak ele alınabilir.⁴¹⁰ Proje yönetimi ve ekonomik ve sosyal planlamadan sorumlu olan ekip, DPT tarafından atanmıştır. Bu ekibi USAID uzmanları desteklemiştir. Fiziksel planlama ve arazi

⁴⁰⁷ Zonguldak Bölge Planının ayrıntıları için bkz. *a.k.*, s.60-67.

⁴⁰⁸ İ. Tekeli, *Bölge...*, s.159.

⁴⁰⁹ R. Keleş, *Kentleşme...*, s.266.

⁴¹⁰ Dönemin İmar ve İskan Bakanlığı Bölge Planlama Dairesi Başkanı Yılmaz Güner bu ortak çalışmayı şu şekilde anlatmaktadır: "...1963 yılında Adana'da üç ili kapsayan Çukurova Bölge Planlama Proje Müdürlüğünü iki teşkilat müştereken pilot çalışma olarak kurmuşlardır. Çok açık olarak söyleyebilirim ki, Bakanlığımızın ve DPT Çukurova ekibinin bütün iyi niyetlerine rağmen bu ortak denemeden, teknik planlama sonuçlarının dışında, örgütlenme için çok olumlu neticelerin elde edilme imkânları fazla görülmemektedir. Bunun nedenlerini daha çok Devlet Planlama merkez teşkilatında, bölge planlama örgütlenmesi için belirli bir fikrin halen ortaya çıkmamış olmasında ramak lazımdır", Y. Güner, *a.g.k.*, s.58-59.

kullanımından sorumlu olan ikinci ekibe ise OECD uzmanları destek vermiştir.⁴¹¹ DPT kanalıyla çeşitli sektör kuruluşları da planlama çalışmalarına katılmıştır.⁴¹²

Bölge, Birinci Planda potansiyel gelişme bölgesi olarak tanımlanan bölge kavramına uygun düşmektedir. Bölgenin seçilmesinde ağırlıklı olarak ekonomik koşulların temel alındığı görülmektedir. USAID'ın proje ile ilgilenmesinde de benzer düşünceler hakim olmuştur. Özellikle bölgenin gelişmesinde özel sektörün rolünün ağır basması önem taşımıştır. Ayrıca Antalya'daki BM projesi ile bir yarışma içine girilmesi de ifade edilmemiş bir hedef olmuştur.⁴¹³

Plan çalışmalarının başlangıcında, bölge planının ulusal plan ile kent planı arasındaki boşluğu kapsayacak, il ölçüsünden daha geniş bir alanda kaynak ve örgütlerin faaliyetlerinin uyumlanması olarak tanımlanmış; Çukurova bölge planlamasına özgü dört özellik çıkarılmıştır:⁴¹⁴

1. Fiziki yapı, sosyal bünye vb. gibi sektörler arası bir yaklaşım ve bunların bölge planlaması içinde entegrasyonuna dayanarak yatırım sahalarının tespiti suretiyle yıllık gelirin artmasında vasıta olması,
2. Ekonomik kaynakların seçimi ve faaliyetlerin daha dengeli dağıtımı ile gelirin dengeli bir şekilde dağılımının sağlanması
3. Beş yıllık planın bir kısmının uygulanmasına ve ekonomik ve sosyal kalkınma için eğitim alanı teminine vasıta olması
4. Bölge planlaması için bir eğitim sahası teşkil etmesi.

Plan bölgesi Adana, İçel ve Hatay illerini kapsamıştır. İskenderun demir-çelik fabrikaları bölgenin ekonomik ve toplumsal gelişme açısından önemini daha çok artırmıştır. Plan çalışmaları sırasında bölgenin kaynak envanteri⁴¹⁵ çıkarılmış, ayrıntılı bir toprak kullanım planı hazırlanmıştır. Gübre, zeytinyağı, paketleme gibi tarımsal sanayi sayılabilecek alanlarda çeşitli projeler gerçekleştirilerek, halkın ve yerel kuruluşların bölge planlama çalışmalarına ilgisi sağlanmıştır. Ancak, bir süre sonra DPT söz konusu projeyi yıllık uygulama programlarından çıkarmıştır.⁴¹⁶

⁴¹¹ R.Keleş, *Urbanization...*,s.45-46.

⁴¹² İ. Tekeli, *Bölge...*,s.161.

⁴¹³ İ. Tekeli, *Bölge...*,s.162.

⁴¹⁴ H. T. Baykal, "Çukurova Bölge Planı", *Türkiye'de Bölge Planlaması, Mahalli İdareler ve Toplum Kalkınması, VIII. İskân ve Şehircilik Haftası Konferansları*, İskân ve Şehircilik Derneği Yayını, 1966, s.73.

⁴¹⁵ Bu kaynak envanterine zemin oluşturan bölgenin genel durum değerlendirmesi için bkz. *a.k.*, s.76-82.

⁴¹⁶ R. Keleş, *Kentleşme...*, s.266-267.

Çukurova Bölge Planı çalışmalarının ardından, 1969'da, tamamıyla Türkiye tarafından finanse edilen, *Bechtel Co.* Şirketi tarafından yürütülen ve demir-çelik endüstrisinin sorunlarını ele alan bir çalışma yapılmıştır.⁴¹⁷ Bu çalışma, bir 'iş' şeklinde şirketlere bölge planlama çalışması yaptırılmasının örneklerinden biridir.

Keban Projesi

Keban Projesi de Köyceğiz ve Antalya projeleri ile birlikte düşünülen ilk bölge planlama projelerinden biridir. Proje, Keban Barajı ve Hidroelektrik Santralının yapılması gibi büyük bir inşaat projesinin, bir bölge planlama çalışması içinde ele alınmasıyla daha yararlı hale geleceği düşüncesine dayanmaktadır. Baraj inşaatı ile Aşağı Fırat havzasının madencilik ve tarım faaliyetlerinin düzenlenmesi amacı bir araya getirilerek, bölgenin geri kalmışlık sorununa da çözümler üretilmesi hedeflenmiştir.⁴¹⁸

Öte yandan, Fırat havzasına ilişkin çalışmaların geçmişi Cumhuriyetin ilk yıllarına kadar gitmektedir. 1936 yılında kurulan Elektrik İşleri Etüd İdaresi, Fırat havzasına etüdlere başlamış, Fırat ırmağının incelenmesi için rasat istasyonları kurmuştur. 1938 yılında da Keban boğazında jeolojik ve topografik etüdlere başlanmıştır. 1950-1960 yılları arasında gerek Fırat'la birlikte Dicle üzerinde de sondaj çalışmalarına ağırlık verilmiştir. DSI'nin kurulmasıyla birlikte, havza çalışmaları yapılması düşüncesi çerçevesinde Türkiye 26 havzaya ayrılmış, Fırat havzasındaki çalışmalar da bu doğrultuda yönlendirilmiştir. 1961 yılında Diyarbakır'da kurulan Fırat Planlama Amirliği tarafından yapılan çalışmalar sonunda 1964 yılında Fırat Havzası'nın sulama ve enerji potansiyelini belirleyen "Fırat Havzası İstikşaf Raporu" hazırlanmıştır.⁴¹⁹

Yukarıda sözü edilen fiziki planlama çalışmalarının yanı sıra, DPT tarafından yapılan bazı çalışmalarda, Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgesi, tek bir bölge planı çalışması için çok büyük bir alan oluşturması nedeniyle, beş alt bölgeye ayrılmıştır. Aynı dönemde Keban Barajının kurulması kararının kesinleşmesiyle birlikte, Elazığ-Keban bölgesinin hem yersel özellikleri değişmiş olmakta hem de diğer bölgeler arasında avantajlı duruma gelmektedir. Bu bağlamda, proje için ilk somut adım,

⁴¹⁷ R. Keleş, *Urbanization...*, s.50.

⁴¹⁸ Turkish Delegation, *a.g.k.*, s.99.

⁴¹⁹ Güneydoğu Anadolu Projesi, www.gap.gov.tr, Erişim Tarihi: 29.11.2006.

1964’de DPT’de yapılan bir koordinasyon kurulu toplantısında ele alınmasıyla atılmıştır. Planlama çalışmalarını tamamen İmar ve İskân Bakanlığı yüklenmiştir.⁴²⁰ Ancak, ne Bakanlık ne de DPT bölgede herhangi bir çalışma ofisi oluşturmayacak, personel görevlendirmeyecektir.⁴²¹

Projede, Keban barajının yapımının yarattığı olanakların ve sorunların çevredeki illerin gelişmelerine ilişkin getireceği sonuçlar düşünülerek, bölge bir bütün olarak ele alınacaktır. Keban projesinin amacı, Doğu Anadolu Bölgesinin ekonomik gelişmesini hızlandırmak ve genel olarak bölgelerarası gelir dengesizliklerini azaltmak şeklinde koyulmuştur. Aynı zamanda, tarım faaliyetlerinin toplam gelir içindeki payının azaltılması amaçlanmıştır. Ayrıca, barajın yapımıyla yerleşim yerleri değişen köylerin nüfusunun yeniden yerleştirilmesi sorunu da bu proje kapsamında ele alınmıştır.

Proje kapsamında, İmar ve İskan Bakanlığı Bölge Planlama Dairesi, Elazığ-Keban Bölgesi Fiziki Yerleşme Planı yapmıştır. Bu çalışma bölgeye ait genel sosyal ve ekonomik verileri kapsamakta ve 15 yıllık bir perspektif içinde öngörülen tedbirleri ve hedefleri özet halinde sunmaktadır. Planda, Keban Bölgesi, Doğu ve Güneydoğu Anadolu’nun beş alt planlama bölgesinden biri olarak ele alınmıştır. Çalışmanın amacı şu şekilde açıklanmaktadır:⁴²²

Keban Barajı’nın inşaatına ilişkin durum yanında, Türkiye’nin bölgelerarası farklılaşmasının yarattığı sosyal ve ekonomik handikaplar da nazara alınacak olursa, Elazığ-Keban Bölgesinde bir kalkınma nüvesi kurmak yönündeki gayretlerin değeri ortaya çıkar. Keban Barajı’ndan yine Keban ve civarının faydalanmasının önemi büyüktür. İşte Elazığ-Keban Bölge Planı bu amaca yönelmiştir.

Yukarıda sözü geçen niyetlere rağmen, bu planı bir başlangıç deneyi olarak ele almak daha doğru görünmektedir. Öte yandan, Keban çalışmaları sırasında da, DPT ile Bakanlık arasındaki uyumsuzluklar açığa çıkmıştır. Bu uyumsuzluk projeye dair üretilen senaryolarda bile hissedilmektedir. Örneğin, sözü geçen bölge planında, öngörülen ekonomik ve sosyal yatırımların 2000 yılına kadar tamamen kamu tarafından yapılması gerektiği, ancak bundan sonra özel sektörün yatırım yapma olanağının ve ilgisinin söz konusu olacağı belirtilmiştir. Oysa DPT’nin hazırladığı

⁴²⁰ İ. Tekeli, *Bölge...*,s.163.

⁴²¹ R. Keleş, *Şehirciliğin...*,s.197.

⁴²² O. Silier, *Keban Köylerinde Sosyo Ekonomik Yapı ve Yeniden Yerleşim Sorunları*, ODTÜ, Ankara, 1976, s.156-157.

“Keban İskân Sorunu” adlı rapora göre iş sahası yaratmak için kamulaştırma bedeli alacakların kendi kendilerine örgütlenip sanayi yatırımları yapması öngörülmektedir.⁴²³

1968 yılında bitirilen proje kapsamında, baraj inşaatının ortaya çıkardığı acil iskân ve altyapı sorunları çözülmeye çalışılmış, ancak bölge planı yapılmasına dair çalışmaların herhangi bir işlevi olmamıştır. Sonuç olarak, “Keban Barajının yaratacağı sosyo-ekonomik sorunların planlama anlayışı çerçevesinde ve uygulamaya dönük tedbirlerle birlikte ele alındığını söylemek güçtür.”⁴²⁴

Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP)

Türkiye’nin batısı ile doğusu arasındaki bölgelerarası dengesizlik sorununun Doğunun kalkınması sorunu olarak tartışıldığı planlı kalkınma yıllarında, bu bölgeye yönelik bölge kalkınma çalışmaları yapılması her zaman gündemde olmuştur. 1977 yılında Güneydoğu Anadolu Projesi olarak adlandırılmaya başlanan ancak başlangıcı daha erken tarihlere uzanan çalışmaları, bu tartışmaların bir ürünü olarak görmek yanlış olmayacaktır.

Fırat ve Dicle nehirleri üzerinde Elektrik İşleri Etüd İdaresi ve DSİ’nin bir önceki kısımda anlatılan çalışmaları, Keban Projesi kadar GAP Projesinin de geçmişi sayılmaktadır. Bahsedildiği gibi iki ırmakla ilgili çalışmalar genellikle birbirine paralel ilerlemiştir. 1964 tarihli “Fırat Havzası İstikşaf Raporu”nun ardından, 1966 yılında “Aşağı Fırat İstikşaf Raporu” hazırlanmıştır. Dicle Havzası için de, aynı paralelde çalışmalar DSİ Diyarbakır Bölge Müdürlüğü’nce sürdürülmüştür. Bu çalışmalar sırasında, öncelikle Fırat ve Dicle’nin sularının, sulama ve enerji üretimi amacıyla değerlendirilmesi ve bu arada düzensiz akışı olan bu iki nehrin sularının dizginlenmesi düşünülmüştür. Böylece, Aşağı Fırat ve Dicle havzalarından ne şekilde yararlanılacağına ilişkin düşünceler yavaş yavaş kesinleşmeye başlamıştır.⁴²⁵

⁴²³ O. Silier, *a.g.k.*, s.157-158.

⁴²⁴ *a.k.*, s.158.

⁴²⁵ Güneydoğu Anadolu Projesi, www.gap.gov.tr, Erişim Tarihi: 29.11.2006.

1980 yılında bu iki havza projesinin Güneydoğu Anadolu Projesi⁴²⁶ şeklinde adlandırılması ve bir arada ele alınması benimsenmiştir.⁴²⁷ Güneydoğu Anadolu Projesinin alanı, Aşağı Fırat ve Dicle havzalarındaki geniş ovaların yayıldığı Adıyaman, Batman, Diyarbakır, Gaziantep, Kilis, Mardin, Siirt, Şanlıurfa ve Şırnak illerinin tümünü ya da bir kısmını içine almaktadır. 1970’li yılların sonunda GAP daha çok, Fırat ve Dicle nehirleri üzerinde yapımı öngörülen barajlar, hidroelektrik santraller ile sulama tesisleri ile birlikte kentsel, kırsal ve tarımsal altyapının geliştirilmesinin öngörüldüğü bir projeler toplamı şeklindedir. Proje 1980’li yıllardan sonra incelenmeye değer bir değişim geçirmiştir.

2. Bölge Politikalarında Dönüşüm: Kalkınmada Öncelikli Yörelere (KÖY)

Kalkınmada Öncelikli Yörelere kavramı, ilk kez Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında kullanılmıştır. Ancak, daha önce 1968 yılı Program kararnamesinde Doğu Anadolu’daki 22 ilin “azgelişmiş il” olarak belirlenmesine ve 1971 yılında Bakanlar Kurulu Kararnamesi ile, DPT içinde Kalkınmada Öncelikli Yörelere Dairesinin kurulmasına bakarak, bu yaklaşımın II. BYKP döneminde başladığını söylemek mümkündür.⁴²⁸

Kalkınmada Öncelikli Yörelere yaklaşımı, 12 Mart Muhtırasının ardından farklı bir kadro ile çalışmaya başlayan DPT’de bölgesel kalkınma ve bölge planlama konularında yaşanan bir tutum değişikliği ile birlikte ortaya çıkmıştır.⁴²⁹ Bu tutum

⁴²⁶ GAP’ı Türkiye’deki ilk bölge planlama çalışması olarak kabul eden çeşitli görüşler vardır: “Bölgesel planlama Osmanlı İmparatorluğu’nun iskân politikasıyla mı başlar, yoksa İstanbul yangın yerlerinin fiziki düzenlemesiyle mi? Şu bölge planlamasının tarihi, DPT kurulmadan önce, 1960 öncesi bazı uluslararası kuruluşlardan kaynak sağlanarak, kentsel düzenleme veya Köyceğiz Projesi gibi küçük ölçekli işlerle mi başlar? Zonguldak Projesi ile mi, Antalya Projesi ile mi başlar? Aslıolan havza projesi ise neden Zonguldak Projesi ile başlamasın? Belki de 1960 sonlarında tamamlanan ama uygulaması olmamış Çukurova Projesini hiç hesaba katmadan, bölge planlamasını Sanayi Planları ile başlatmak daha doğrudur. Belki de bu tür teorik konulara girmeden, bölgesel planlamayı DPT koordinasyonunda Türk ve Japon firmaları ortak girişimine, GAP Ana Planının hazırlanması ve uygulanması ile başladı demek en kestirme yoldur.” Bkz. İ. Sarıca, “Bölge Planlamaya Genel Bakış ve Doğu Anadolu Projesi Ana Planı”, *Kentsel Ekonomik Araştırmalar Sempozyumu*, Cilt 2, Pamukkale Üniversitesi, DPT, Ankara, 2004, s.192-217.

⁴²⁷ Güneydoğu Anadolu Projesi, www.gap.gov.tr, Erişim Tarihi: 29.11.2006.

⁴²⁸ F. Doğruel, A. S. Doğruel, “Türkiye’de Bölgesel Gelir Farklılıkları ve Büyüme”, *İktisat Üzerine Yazılar I: Küresel Düzen: Birikim, Devlet ve Sınıflar*, Der. A. H. Köse, F. Şenses, E. Yeldan, İletişim Yayınları, İstanbul, 2003, s. 299.

⁴²⁹ Tekeli, bölge planlamayı savunan bir bakış açısından, bu değişimin yarattığı havayı şu şekilde aktarıyor: “1972’lerde Türkiye’de bulunan bir bölge plancısı iki önemi sorunla veya etkiyle karşı karşıyadır. Bir taraftan dünyada mekân organizasyonu yaklaşımlarında ve bölge ilmi gibi konularda çok hızlı gelişmeler olmaktadır, bölge plancısı bu gelişmelere ayak uydurmanın baskısı altındadır. Diğer taraftan Türkiye’de ülke ölçeğindeki planlamadan ve fiziki planlamadan sorumlu kurumlar

değişikliği, en açık şekilde 1972 yılı programında görülmektedir. Programda, önceki iki planda olan bölgesel kalkınma ve bölge planlama gibi başlıklara yer verilmemiş, bu konular “Yurt Düzeyinde Dengeli Gelişme” ve “Kalkınmada Öncelikli Yörelere” başlıkları altında incelenmiştir. Programdaki değişikliğin hareket noktaları, ön koşulları hazırlamadan başlatılan az gelişmiş yörelerdeki yatırımları özendirme uygulamasının, var olan altyapının ve hizmetlerin yoğunlaştığı belli noktalarda ortaya çıkan dışsal tasarrufları tartacak ölçüde avantajlar sağlayamadığı için etkisiz kaldığı; az gelişmiş illere yapılan altyapı ve özellikle sosyal yatırımlarda parasal yönden belirli bir artış görülmesine rağmen, bunların işlev, zaman ve mekân tutarlılığı içinde götürülememesinin, beklenen etkinin yaratılamamasına neden olmasının yanı sıra, uygulamanın önemli bir kayıp payı da taşıdığı şeklinde ifade edilmiştir.⁴³⁰

Özetle, dengeli kalkınmanın sağlanması konusunda ilk iki plan dönemindeki uygulamaların başarılı olmadığı gerekçesiyle, 1972 yılında geri kalmış yöreleri ulusal planlama açısından ele alarak, yatırımların mekânsal dağılımıyla ilgili önerilerde bulunmak, gerekli araştırmaları yapmak, plan ve yıllık programlarla ilişkisini kurmak, uygulamayı izlemek ve değerlendirmek üzere DPT’de Kalkınmada Öncelikli Yörelere Dairesi kurulmuştur.⁴³¹ Dairenin görevleri arasında, geri kalmış yöreleri ve ihtiyaçlarını tespit etmek, yöreye götürülecek yatırım projelerinin yer seçiminde esas alınacak görüşü vermek, bu amaçlarla gerekli çalışma ve araştırmaları

bölge planlamayı ve diğer bilimsel mekân organizasyonu yaklaşımlarını özenle uygulama dışında tutmak çabası içindedirler. Türkiye Kurtuluş Savaşı sonrasındaki dönemde uyguladığı mekân organizasyonu politikaları ile batı ülkeleri arasında başarılı bir örnek olarak kabul edilirken ve birçok batı ülkesinde bölgesel planlar bölgeselleştirilmeye giderken, Türkiye’de 1972 yılında DPT’nin yaptığı çalışmalardan bölge planlama kelimesi büyük bir dikkat ile ayıklanmaktadır.” Bkz. İ. Tekeli, *Mekân Organizasyonlarına Makro Yaklaşım Türkiye Üzerinde Bir Deneme*, ODTÜ Mimarlık Fakültesi, Ankara, 1979, s.3.

⁴³⁰ F. Yavuz, R.Keleş, C. Geray, *a.g.k.*, s.183.

⁴³¹ Dairenin kuruluş günlerindeki bir çalışanı olan Özcan Ertuna, ilk günleri şu şekilde aktarıyor: “Türkiye’de bölgesel dengesizliği gidermek için ve bölgesel politika oluşturmak için kurulan KÖY Dairesinde bir daire başkanı, 3 şube müdürü, bir de sekreter vardı... Bu çekirdek kadro, gerçekten orada daha iyi bir kadro oluşturmak için elinden geleni yaptı, oluşturdu da... Bu arada uzman yardımcılığı sınavını kazanamayan, ancak yazılıda başarılı olan 3 pırıl pırıl ODTÜ’lü genç de, uzman yardımcısı olarak değil ama 11. derecenin 1. kademesinde memur olarak göreve başladı. Böylece şube müdürleri sayısıyla memur sayısı eşitlendi. Bu arada DPT’den kadro personel takviyesi olmadığı için bu çekirdek kadro, 1 daire başkanı ve 3 şube müdürü, diğer kamu kuruluşlarından DMO’dan Turizm Bankasına kadar bir takım transferler yoluyla bir çekirdek kadro oluşturdular.” Bkz. Ö. Ertuna, “Panel Sunuşu”, *Türkiye’de Bölgesel Politika*, Ekonomik ve Sosyal Etüdler Konferans Heyeti, İstanbul, 1989, s.199-200.

yapmak, götürülecek hizmetlerin programlanmasına ait koordinasyonu sağlamak ve değerlendirmek sayılmıştır.⁴³²

Kalkınmada Öncelikli Yörelere Dairesinin, görev alanıyla ilgili ilk araştırmalarından biri illerin gelişmişlik düzeyini saptayan bir sosyo-ekonomik sıralama çalışmasıdır. 1973 yılında yapılan bu araştırmada niceliksel bir yöntemle 36 il, Kalkınmada Öncelikli Yöre olarak saptanmıştır. Bu araştırmada, sanayileşme ve madencilik, ticaret ve maliye, tarımda gelişme ve modernleşme, sosyal ve kültürel gelişme, sağlık, eğitim, demografi, haberleşme ve ulaşım alanında belirlenen 8 gösterge kapsamında 53 değişken kullanılarak değerlendirme yapılmıştır.⁴³³ Sonuçlara bakıldığında, Kalkınmada Öncelikli Yörelere kapsamına alınan illerin, Doğu ve Güneydoğu Anadolu’da coğrafi bir bütünlük gösterdiği, batıda ise gelişmiş iller arasında benekler oluşturduğu görülmektedir. 1972 yılı Program kararnamesinde geri yörelere arasında yer aldığı halde, sözü edilen araştırmada Kalkınmada Öncelikli Yörelere kapsamı dışında kalan Edirne, Elazığ, Gaziantep ve Malatya illerinin de aynı uygulamadan yararlanması, 1973 yılı kararnamesiyle sağlanmıştır. Ayrıca bu toplam 40 ilin dışında 27 ildeki 50 ilçe de, Bakanlar Kurulu tarafından Kalkınmada Öncelikli Yöre olarak saptanmıştır.⁴³⁴ İlk uygulamadan da anlaşılacağı üzere, çeşitli illerin uygulama kapsamına alınıp alınmaması, daima siyasi kararların gölgesinde belirlenmiştir. Kalkınmada Öncelikli Yörelere Başkanlığı 1973, 1979 ve 1981 yıllarında illerin gelişmişlik düzeylerini ve farklılaşmalarını belirleyen üç araştırma daha yapmıştır. Araştırmalarda, tarım, sanayi, ticaret, sosyal ve kültürel nitelikler,

⁴³² İ. Sarıca, “Kalkınmada Öncelikli Yörelere ve Bu Yörelere Yapılan Çalışmalar”, *Türk İdare Dergisi*, S.368, Eylül 1985, s. 93. Görev alanının kapsamının genişliğine karşın, Kalkınmada Öncelikli Yörelere Dairesi’nin, bir kararnameyle kurulmuş olması, DPT’nin diğer dairelerinin aksine Yüksek Planlama Kurulu’nda temsil edilmemesi, diğer DPT dairelerince ve en önemlisi gelip geçen hükümetlerce benimsenmemesi nedeniyle, sadece üzerine düşen gerekli araştırmaları yapan, ancak bunları bir takım DPT içi ve dışı engellemelerle uygulama aşamasına getiremeyen bir daire durumunda kaldığı şeklinde yorumlar vardır. Bu konuda bkz. Ö. Ertuna, “Sanayileşme ve Bölgesel Dengesizlik”, *Sanayi Kongresi 1976*, “Türkiye Sanayinin Yapısal Sorunları”, TMMOB Makine Mühendisleri Odası, Ankara, 1977, s.7.

⁴³³ İ. Sarıca, “Kalkınmada Öncelikli Yörelere Değerlendirilmesi ve Yatırımlarla Teşviklerin Bu Yörelere Açısından Değerlendirilmesi”, *Türk İdare Dergisi*, S.378, Mart 1988, s.532-533.

⁴³⁴ Ö.Ertuna, a.g.k., s.7-8.

demografik yapı, altyapı, temel hammadde potansiyelleri gibi başlıklarda yoğunlaşan veriler kullanılmıştır.⁴³⁵

Yerleşme Merkezleri Kademelenmesi Araştırması

Kalkınmada Öncelikli Yörelere Dairesi'nin yaptığı en önemli araştırma faaliyeti, 1970'li yıllarda yapılan, sonuçları 1982 yayınlanan *Yerleşme Merkezleri Kademelenmesi Araştırması*dır. Araştırmanın “ülke coğrafi mekânını sosyal ve ekonomik alanı anlamında daha iyi tanıma” ve elde edilen bilgilerle “gelişme olayını mekân boyutu içinde inceleme ve milli kalkınma planlarının daha gerçekçi hazırlanmasının yanı sıra, mahalli ve uygulanabilirlik şansı fazla politika ve programların hazırlanmasına” olanaklar sunacağı beklenmiştir. Üçüncü Planda “kır ve kent yerleşme dokusunun bir bütün olarak kalkınma ihtiyaçlarına uygun mal, hizmet, insan ve haber akımını sağlayacak şekilde yönlendirilmesine esas olacak mekânsal veri ve bulguların ortaya çıkarılması” şeklinde araştırmanın amacı ortaya konulmuştur. Çalışmalar sırasında ise, araştırma hedefleri ve uygulama alanları şu şekilde ayrıntılı hale getirilmiştir:⁴³⁶

Kamu hizmetlerinin minimum maliyetle sunulabilecekleri veya bunların hizmetlerinden en fazla nüfusun en yoğun olarak faydalanabilmesine imkân tanıyan yerleşme yerlerinin tespit edilmesi.

Kamu kuruluşlarının taşra teşkilatlanmalarında bunların koordinasyon sorunlarını minimize edecek ve etkinliklerini artıracak mekân deseninin ortaya konulması.

Mahalli tüketime dönük veya bölgesel girdi kullanan endüstrilerin muhtemel yerleşme ve kuruluş yerlerinin belirlenmesi.

Çeşitli ölçekteki hizmetler ve endüstrilerin konumunda, bunların mekânda aynı yerde olmalarından doğan dışsal ekonomileri maksimize edecek ve böylelikle kalkınmaya hız kazandıracak odak yerleşme ve kuruluş yerlerinin tespit edilmesi.

Özellikle, kırsal kesime dönük olarak geliştirilecek ulaştırma ağının yönlendirilmesi.

Özel kesim yatırımlarının bölgesel ve bölge içi gelir dağılımını düzenleyici doğrultuda yönlendirilmesine temel oluşturacak yerleşme sisteminin tespit edilmesi.

Ekonomik ve sosyal faydaları maksimize edecek mekân deseninin oluşturulmasında kullanılacak ölçü ve standartların tespit edilmesi ve ülkedeki çeşitli gelişmişlik seviyesindeki bölgelerin karşılaştırılmasının yapılması.

Yerleşmelerin özelliklerine göre imar planları yapımına yol gösterici ilkelerin tespit edilmesi.

⁴³⁵ İ. Sarıca, “Kalkınmada ...Çalışmalar”, s.94.

⁴³⁶ Araştırma üzerine ayrıntılı bilgi için bkz. DPT Kalkınmada Öncelikli Yörelere Başkanlığı, *Türkiye’de Yerleşme Merkezlerinin Kademelenmesi Ülke Yerleşme Merkezleri Sistemi*, DPT, Ankara, 1982, s.3-28.

Merkezler arası kademeli ilişki sisteminin ortaya çıkarılması ve bu ilişkiler sisteminin sosyo-ekonomik ve teknolojik gelişmeyi ülke mekânında hızla yayılmasını hızlandırıcı bir araç olarak kullanılması.

Özellikle kırsal yerleşmeler konusunda yapılacak düzenleme çalışmalarında ve bu yerleşmelere yapılan yatırımların dağıtılması ile ilgili programlarda kullanılabilecek sağlam kriterlerin belirlenmesi.

Karşılıklı mal, hizmet, insan ve haber akımlarından kaynaklanan fonksiyonel bölgelerin tespit edilmesi.

Araştırmanın dayandığı 1960'lı ve 1970'li yıllarda dünyada da çok popüler olan *Merkezi Yerler Teorisi*, mekân planlamada izlenebilecek bazı ilkeleri kapsamaktadır. Bu teoriye göre, her mekân kademeli bir yapı gösterir. Kaynak israfını önleyici kademeli bir plan yapısının elde edilmesi, her mal ve hizmetin toplam üretim ve dağıtım maliyetlerinin asgari düzeyde olmasına imkân verecek yerleşme merkezlerinde üretilip satılmasına bağlıdır. Ancak kademeli bir mekân yapısıyla, genel yerleşme sisteminde etkinliğin sağlanması, ölçek ekonomilerinin ve dışsal ekonomilerin maksimize edilmesi, yeniliklerin ülke mekânında hızla yayılarak kalkınmanın hızlandırılması ve ülke mekânının ekonomik anlamdaki kutuplaşmalardan korunması mümkün hale gelebilmektedir. Kademeli bir mekân yapısının oluşturulmasıyla üst kademe merkezler güçlü birer büyüme noktası oluşturacak; alt kademe merkezler ise kendi ölçeklerinde büyüme noktası işlevini yüklenecektir. Bu tür bir mekânsal yapılanmanın kalkınmayı hızlandırması yanında, gelir dağılımının düzenlenmesi, altyapı hizmetlerinin doğru planlanması, ülke genelinde mal ve hizmet arzı veya talebinde meydana gelebilecek tıkanmaları önlemesi beklenmektedir. Başka bir deyişle, ülke mekânının kademeli bir düzen içinde çoklu bir merkez-çevre ilişkisi içine girmesi, ekonomik ve sosyal etkinsizliklerin ortadan kaldırılmasında temel etken olacaktır. Bu öngörülere dayanarak, araştırmaya, temel yerleşme birimi köy alınarak, 1970 sayımı verileriyle, 67 il merkezi, 572 ilçe merkezi, 35 997 bucak ve köyler dahil edilmiş, çok geniş bir saha araştırması yapılmıştır.⁴³⁷

Araştırma sonucunda, kırsal alandaki yerleşme merkezleri 2 kademe, kentsel alandaki yerleşme merkezleri 5 kademe olmak üzere, toplam 7 kademe yerleşme merkezi belirlenmiştir. Bu kademelenmeye göre, 16 fonksiyonel bölge saptanmıştır.

⁴³⁷ a.k.

Bu sınıflandırmada bölge merkezi ve bağlı bölgesine giren iller gruplandırılmıştır. Bunlar şu şekildedir:⁴³⁸

- 1.Adana: Adana, Hatay, İçel
- 2.Ankara: Ankara, Çankırı, Kırşehir
- 3.Bursa: Bursa
- 4.Diyarbakır: Diyarbakır, Bitlis, Hakkari, Mardin, Siirt, Van
- 5.Elazığ: Elazığ, Bingöl, Tunceli
- 6.Erzurum: Erzurum, Erzincan, Ağrı, Kars, Muş
- 7.Eskişehir: Eskişehir, Bilecik, Kütahya
- 8.Gaziantep: Gaziantep, Adıyaman, Urfa, Maraş
- 9.İstanbul: İstanbul, Bolu, Çanakkale, Edirne, Kırklareli, Kocaeli, Sakarya, Tekirdağ, Zonguldak, Kastamonu
- 10.İzmir: İzmir, Afyon, Antalya, Aydın, Balıkesir, Burdur, Denizli, Isparta, Manisa, Muğla, Uşak
- 11.Kayseri: Kayseri, Nevşehir, Yozgat
- 12.Konya: Konya, Niğde
- 13.Malatya: Malatya
- 14.Samsun: Samsun, Amasya, Giresun, Ordu
- 15.Sivas: Sivas
- 16.Trabzon: Trabzon, Artvin, Gümüşhane, Rize

Kırsal Kalkınma Projeleri

1970'lerin ortalarından itibaren, farklı yörelerde kırsal kesimde gözlenen gelir farklılıklarının mümkün olduğunca ortadan kaldırılması hedefine yönelik olarak, Kalkınmada Öncelikli Yöreler uygulaması kapsamında tarım sektörüne dönük kırsal kalkınma ve hayvancılık projeleri gündeme gelmiştir. 2000'li yıllarda toplam sayısı altıya ulaşacak olan kırsal kalkınma projelerinin ilk ikisi 1970'li yıllarda planlanmıştır. Türkiye'de il veya iller düzeyinde uygulanan kırsal kalkınma projelerinde başından itibaren uluslararası kuruluşlarının kredi ve yardımları söz konusu olmuştur. Bunların başında Dünya Bankası ve FAO gelmektedir, daha sonraki tarihlerde Uluslararası Tarımsal Kalkınma Fonu (IFAD) ile BM Kalkınma Programı da bu projelere dahil olmuştur. Dünya Bankası'nın kırsal kalkınma projelerine 1970'li yılların başında başlayan ilgisi, Türkiye'de de yansımaları bulmuştur. Türkiye'de kırsal kalkınma projeleri, kırsal altyapının iyileştirilmesinin

⁴³⁸ a.k. s.68.

yanı sıra üretim kaynaklarını değerlendirerek, bitkisel ve hayvansal ürünlerin üretimini artırmayı ve diğer gelir getirici faaliyetleri geliştirmeyi bir arada ele alan, çok amaçlı entegre projeler olarak öngörülmüştür.⁴³⁹

Yukarıda anlatılan çerçeveye paralel şekilde, *Çorum-Çankırı Kırsal Kalkınma Projesinin* hazırlıkları 1972 yılında FAO ve Dünya Bankası programlarının yardımlarıyla başlamıştır. Proje, yalnızca tarımsal üretimi ve çiftçilerin sosyo-ekonomik durumlarını geliştiren bir yatırım ve hizmet planlaması olarak değil, aynı zamanda kırsal altyapıyı oluşturan yol, elektrik, içme suyu vb. gibi yatırımları da hedefleyecek bir proje olarak hazırlanmıştır. 1974 yılında hazırlıkları tamamlanan proje, değerlendirmelerden sonra 1976'dan itibaren yürürlüğe girmiştir. 1976-1981 yılları arasında uygulanması amaçlanan proje, gecikmelerle 1984 yılı ortalarında tamamlanabilmiştir. Projenin başlıca amaçları, her iki ilde yaşayan yaklaşık 80.000 çiftçi ailesinin bitkisel ve hayvansal üretimlerdeki verimliliğini artırılması yoluyla gelir ve yaşam düzeylerini yükseltmek, faal işgücünün kente göçünü durdurmak, nadas alanlarını daraltmak, yeni üretim alanları açmak, sosyal ve ekonomik yaşamlarını önemli ölçüde etkileyen altyapı hizmetlerini (yol yapımı, onarımı, içme ve sulama suyu tesisleri, elektrifikasyon, sosyal tesisler gibi) gerçekleştirmek biçiminde özetlenmiştir. Başlangıçta, 161.6 milyon ABD Doları olarak tahmin edilen toplam proje maliyeti 207.2 milyon ABD Doları olarak gerçekleşmiştir. Kredi anlaşmasında öngörülen zamana uyulmadığından Dünya Bankası tarafından verilen 75 milyon ABD Doları kredinin 72.1 milyon ABD Doları kullanılmıştır.⁴⁴⁰ Projenin hedefleri doğrultusunda, çalışmalar sırasında sekiz ayrı kamu kuruluşu görev yapmıştır.⁴⁴¹

Erzurum Kırsal Kalkınma Projesi de ilk kez 1976 yılında gündeme gelmiştir, ancak uzun bir hazırlık dönemine konu olarak, ancak 1980'li yıllarda uygulanmaya başlanacaktır. Bu nedenle sözü geçen proje, bir sonraki bölümde ele alınmıştır.

⁴³⁹ II. Tarım Şurası, 29 Kasım-1 Aralık 2004, <http://tarimsurasi.tarim.gov.tr/PDFLER/VIII.Komisyon.pdf>, Erişim Tarihi: 15.11.2006.

⁴⁴⁰ II. Tarım Şurası, 29 Kasım-1 Aralık 2004, <http://tarimsurasi.tarim.gov.tr/PDFLER/VIII.Komisyon.pdf>, Erişim Tarihi: 15.11.2006.

⁴⁴¹ İ.Sarıca, "Kalkınmada Öncelikli Yörelere Belirlenmesi...", s.539.

3. Bölge Politikalarının Dönüşümünün Kalkınma Planlarındaki Yansımaları

1960-1980 arası yılların “Planlı Kalkınma Dönemi” olarak anılmasından da anlaşılacağı üzere, bu dönemde ortaya çıkan ilk dört plan, tam olarak uygulanmış oldukları söylenemese de, ekonomik ve toplumsal alanda yaşanan dönüşümün incelenmesi açısından önemli bilgiler sağlayan belgelerdir. Ayrıca, bölge politikaları ve bölge planlamanın başından beri, plan hazırlama ile görevlendirilmiş devlet kuruluşu olan DPT’nin görevleri arasında yer aldığı düşünülürse, konumuz açısından kalkınma planlarının incelenmesinin elzem olduğu daha iyi anlaşılacaktır. Aşağıda planların her biri bölge politikaları alanında yansıttıkları eğilimler açısından ele alınacaktır.⁴⁴²

a. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967): Bölge Planlama Ulusal Planın Bir Parçası Olarak Gereklidir!

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, bölgesel politikalar konusuna, kalkınma için yapılan ulusal plan çalışmalarının çeşitli sektör ve çalışma kollarına bağlı olduğu ve bunlara dayanılarak girişilecek uygulamaların bölgesel dağılışı bakımından incelenmesi gerekliliği üzerinde durarak başlamaktadır. Bunun başarılması ise ancak çok amaçlı bir bölge planlamasıyla mümkündür. Bölge planlama, kalkınmanın bölgeler arasında yaratacağı dengesizlikleri önleyecek, aşırı kentleşme ve nüfus sorunlarını çözecek, kamu hizmetlerinin gelir dağılımını düzeltici bir şekilde dağıtılmasını sağlayacak ve potansiyel kaynakları olan bölgeleri geliştirecektir. Bu bağlamda, bölge planlaması özellikle gelir dağılımını düzenleyici etkisi açısından önemli görülmektedir. Dolayısıyla bölge politikasının hedefleri şu şekilde konulmuştur:

Nüfusu, kaynaklar ve iktisadi çalışmalarla orantılı olarak dağıtarak daha dengeli bir gelir dağılışı sağlamak üzere yatırımların yapılmasında ve coğrafi dağılımından bölgelerarası dengeli bir kalkınmanın esaslarını göz önünde bulundurmak;

⁴⁴² Kalkınma planları incelenirken büyük ölçüde Planların ilgili bölümlerinden yararlanılmış, ayrıca sayfa numarası göstermeye gerek görülmemiştir. Bkz. DPT, *Kalkınma Planı, Birinci Beş Yıl, 1963-1967*, Başbakanlık Devlet Matbaası, Ankara, 1963; DPT, *Kalkınma Planı, İkinci Beş Yıl, 1968-1972*, Başbakanlık Devlet Matbaası, Ankara, 1967; DPT, *Yeni Strateji ve Kalkınma Planı- Üçüncü Beş Yıl 1973-1977*, Başbakanlık Basımevi, Ankara, 1973; DPT, *Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983)*, Ankara, 1979.

En yüksek iktisadi ve sosyal üretkenliğin elde edileceği büyüme noktalarına kaynakların öncelikle ve geniş ölçüde ayrılması yoluyla genel verimlilik derecesini yükseltmek

Bölgelerarası dengesizlikleri gidermek ve geri kalmış bölgelerin daha hızlı kalkınmasını sağlamak.

Planda, iki tür bölge planlama politikası üzerinde durulmaktadır: İlki, kaynakları ve çalışmaları ulusal ölçekte ve dikey olarak ele alan sektör çalışmalarının, yatırımların ve hizmetlerin coğrafi dağılışında bölge hedeflerini ve faktörlerini göz önünde tutan bir görüşle tamamlanmasını sağlayan politikalardır. İkincisi ise, bölge kaynakları ve bölgede yapılacak çalışmaları düzenli bir bütün olarak ele alan, bütün bölgeleri kapsayan ayrıntılı çalışmalara dayanan planlama ve uygulama şeklindeki politikalardır.

Birinci Planın hazırlıklarının başlangıcından itibaren, sektör çalışmalarına paralel olarak bölge incelemeleri üzerinde durulduğu ve bunlardan mümkün olan ölçüde yararlanıldığı ifade edilmektedir. Bundan sonra da, bölge ve sektör çalışmaları aynı planlama çalışmalarının birbirini tamamlayan parçaları olarak ele alınacaktır. Planların uygulama safhasında, özellikle toprak kullanılışı ve kaynakların bölgede plan hedeflerine en uygun şekilde kullanılmasına önem verilecektir. Ancak, bölge planlaması gerekli örgütlenme ve araştırmalar nedeniyle uzun sürede gerçekleştirilecek bir iş olarak tanımlanmış, asıl olarak bölge planlarının ulusal planla olan bağlılığını ve bütünlüğünü sağlama konusu üzerinde durulmuştur. Bu amaçla, bölgeler potansiyel gelişme bölgeleri, geri kalmış bölgeler ve büyük şehir bölgeleri (metropoliten bölge) şeklinde üç farklı türe ayrılmıştır. Ancak uygulamada, bu üç bölge planlamasının bu üç yönünü birbirinden ayırmak mümkün olmadığından, çok amaçlı ve bütünlüklü çalışmalar yapılacaktır.

Potansiyel gelişme bölgelerinde, ulusal plandaki sektör sınıflamaları ve tanımlamaları kullanılarak ayrıntılı envanter çalışmaları yapılacaktır. Çeşitli sektörlerin bölgeler bakımından kıyaslanması sonucu üstünlük gösteren sektörler belirlenecek, bunlar daha sonra bölge kalkınmanın hareket noktaları olacaktır. Böylece bölgelerin kendine yeter birimler olması gibi bir görüşün sakıncaları önlenmiş, ekonominin bütünü içindeki işlevleri öncelikle ele alınmış olacaktır. Bu bağlamda ulusal plan hedeflerine uygun geniş bir bölge yatırım planı hazırlanacaktır.

Bölgelerin sosyal sorunları da incelenerek, çeşitli kamu ve kuruluşlarının bölge ölçüsünde iş ve görüş birliğinin sağlanmasına çalışılacaktır.

Geri kalmış bölgeler de aynı ilkeler göz önünde tutularak incelenecek, ancak kamu hizmetlerinin dağıtımından yararlanmada eşitlik ilkesine göre, bu bölgelere öncelik verilecektir. Geri kalmış bölgelerde öncelik verilecek sektörler, hem bölge içinde hem ülke genelinde koşulları değerlendirilerek, maliyeti çok artırmayacak şekilde seçilecek; verimlilikten en az fedakarlık ilkesine yer verilmiş olacaktır. Geri kalmış bölgelerdeki çalışmalar için bir bakanlıklararası kurul oluşturulacaktır. Bu bölgelere yeterli sayı ve nitelikte memur gönderilecek, bu memurlara bazı özel imkânlar tanınacaktır. Ayrıca, bu bölgelerde özel sektörün rolünün artması için vergi kolaylıkları getirilecektir.⁴⁴³

Büyük şehir bölgelerinin sorunları açısından, etraflarındaki yeni çekim ve büyüme merkezleri ile sanayi yaratarak, nüfusun ve iktisadi çalışmaların daha dengeli bir şekilde dağıtımını sağlayacak araçlar geliştirilecektir. Ayrıca, büyük sanayi yatırımlarının bölge üzerindeki etkileri ve tali yatırım imkânları incelenecektir.

Plana göre, bölge politikaları açısından varılacak en son amaç, “her bölgede araştırma takımları kurmak yoluyla ilerde genel plan çerçevesine uygun bölge programları hazırlamak ve bunların uygulanması bakımından gerekli idari teşkilatlanmayı sağlamaktır.” Uzun bir zaman alacak bu işler için eleman yetiştirme ve takımlar kurma gibi işler bir programa bağlı olarak yürütülecektir. Bu çalışmaların yurt çapında yapılan bu tip işlerin görüş birliği içinde yürütülmesi ileride görev ve sorumluluklar konusunda çıkabilecek sorunları önleyecektir.

Planda, daha önce yapılmış ya da devam eden bölge planlaması çalışmaları hakkında bazı bilgi ve değerlendirmelere de yer verilmektedir. Geçen yıllar içinde, bölge planlama dünyada ve Türkiye’de çok yeni bir konu olduğu için, ilk olarak kuramsal çerçevenin geliştirilmesine ve elde bulunan personelden ve deneme

⁴⁴³ Planın ilk uygulama yılı içinde, sağlık hizmetlerini sosyalleştirilmesi, yoksunluk bölgelerinden çalışacak personelin ücretlerine zam yapılması gibi tedbirler yanında Gelir Vergisi Kanununda 1963’de 202 sayılı kanunla yapılan bir değişiklik, geri kalmış bölgelerde yatırım yapacak olanlara bazı vergi indirimleri tanınmıştır. Kanun geri kalmış bölgelerle bölge kalkınması için yapılacak yatırımları birbirinden ayırmakta, birincilere %50 indirim tanıırken, ikinciler için bu oranı % 40’a indirmektedir. Bu konuda bkz. F.Yavuz, R. Keleş, C. Geray, *a.g.k.*, s.180.

alışmalarından yararlanılmaya çalışıldığı belirtilmektedir. Planda, merkezde yapılan çalışmalar arasında en çok önem verilen, illere ait çeşitli stergelerle bölgelerin belirlenmesi ve sıralanmasıdır. Bu çalışmalardan, özellikle Planın sosyal hedefleri arasında yer alan kamu hizmetlerinin eşit olarak dağıtılması konusunda yararlanılacaktır.

b. İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972): Kentleşme ve Sanayileşme Bütün Sorunları zer!

İkinci Planda, kentleşmenin hızlandırılması teşvik edilmiş; büyüme merkezleri geliştirilmesi önerilmiştir. Bu çerçevede, sanayileşmiş toplumda kent ve kır hayatı birbiriyle ilişkilendiğı vurgulanmaktadır. Tarımda işletmeler ortaya çıkmakta, kent ve kırım karışma derecesi toplumun ulaştığı teknolojik gelişmeye bağılı olmaktadır. Dolayısıyla, bu geçişin hızlı ve en az fedakarlıkla olmasını sağlamak, kent ve kır bütününe içine alan bölge ölçüsünde çözüm yolları bulmaya bağılıdır. Bu kapsamda, sanayileşmiş toplumun kenti ulaşılması gereken bir amaç ve aynı zamanda iktisadi ve sosyal kalkınmanın aracı olarak görölmektedir. Türkiye’de İkinci Plan dönemine kadar kentleşmeyi iktisadi ve sosyal kalkınmanın bir unsuru olarak değıerlendiren bir anlayışın ortaya çıkmaması, bölgelerarası dengesizlikleri gidermek amacıyla uygulanan politikaların başarısını kısıtlayan bir neden olarak konmuş; bu anlayış içinde ele alınmayan iskân konularının da sorunun çözümü için yeterli olmadığı belirtilmiştir. Önemli olan kentleşme eğiliminin sanayileşme ile desteklenmesi ve ortaya çıkan güçten yararlanılmasıdır. Bu anlayış içinde sanayileşme dengeli bir bölgesel kalkınma için de ana koşul olmaktadır. Dolayısıyla, bölge planlama, bölgesel kalkınma, kentleşme ve yerleşme politikaları için yararlanılacak bir araçtır.

Bölge planlama çalışmalarının ulusal plan çalışmalarını tamamlayan ve yardımcı olan bir nitelikte olması Planda en çok üzerinde durulan konulardan biridir. Böylece, ulusal kademede ve bölge kademesinde birbirini tamamlayıcı ve bölgesel gelişme imkânlarını değıerlendirici bir akım yaratılmış olacaktır. Bölge düzeyinde yapılacak çalışmalar, ulusal planın uygulama sisteminden ayrı olarak ele alınmayacak, bölge planları ulusal düzeyde yapılan proje değıerlendirmelerinde araç

olarak kullanılacaktır. Özetle, çeşitli bölgeler için ulusal plandan bağımsız özel planlar hazırlanmayacaktır.

Bölge kaynaklarının durum tespiti, kamu ve özel kuruluşların işbirliği ile yapılacak, bu kaynakları geliştirme yolları ortaya konacaktır. Bölgenin ekonomik ve sosyal gelişmesinde ağırlığı görülen ve bu gelişmeye önderlik edecek büyüme noktaları belirlenerek, kısa ve uzun vade için iktisadi ve sosyal faaliyetlere kalkınma planının gereklerine uygun bir yerleşme düzeni gösterilecektir. Bölge planlama çalışmalarında bölgenin fiziki özelliklerinin, ekonomik ve sosyal kararları şekillendirici niteliği gözden kaçırılmayacaktır.

Bölge planlama çalışmaları, çeşitli kamu kuruluşları ve özel sektör kuruluşları arasında işbirliğini gerektirmektedir. Bu işbirliği, çalışmaların her aşamasında sağlanacak, DPT merkezde ve bölgede çalışmaları yönlendirici ve birleştirici görevini taşıyacaktır. Çalışmaların görüleceği bölgelerin seçimi yıllık programlarda yapılacak, bu bölgeler hakkında ön hazırlıklar tamamlanıp ilgili kuruluşlar bilgilendirildikten sonra çalışmalar başlayacaktır. İlgili kuruluşlar ve DPT'nin alışmalarından sonra, sonuçlar ulusal plan kademesinde değerlendirilecektir. İlgili kamu kuruluşu tarafından yapılamayan araştırmalar, kurum içinde sürekli birimler kurulması yerine özel kuruluş ve teknik bürolardan yararlanma yoluyla yürütülecektir.

Planda, azgelişmiş bölgelere dönük politikalar da önemli bir yer tutmaktadır. Bu kapsamda, kamu sektörünün hizmet götüren yatırımlarının bu hizmetlerden yeterli ölçüde yararlanmayan kitlelere yöneltilerek, bu kitlelerin yoğun bulunduğu azgelişmiş bölgelere öncelik verilecektir. Önemli olan, kendi gelişme hızını kazanabilecek büyüme potansiyeli yüksek merkezlerin desteklenebilmesidir. Bu amaçla, geri kalmış bölgelerdeki stratejik kentleşme merkezleri altyapı yatırımlarının yoğunlaştırılmasıyla desteklenecek ve sanayi yatırımları bu merkezlerde toplanarak, gelişme gücü kazanan ve çevresini etkileyen gelişme noktaları yaratılacaktır. Özel sektörün sanayi yatırımlarını bu bölgelerde yapmaları için teşvik unsurları artırılacaktır. Bu amaçla özel kredi imkânları, vergi indirimleri,⁴⁴⁴ bütün altyapının

⁴⁴⁴ Gelir Vergisi Kanununda 202 sayılı Kanunla eklenen ve sonra da 28 Temmuz 1967 tarih ve 933 sayılı teşvik kanunu ile oranı yükseltilecek yatırım indirimi hükmü gereğince “Bölgelerarası gelişmişlik farklarını azaltmak, gelişmemiş bölgelerde kalkınma planı ve yıllık programlara uygun her nevi

hazırlandığı düzenli sanayi bölgeleri ve ucuz enerji imkânları sağlanacak; bu bölgelerin geliştirilme gücü olan kaynakları tanıtılacak ve bu bölgelerde yatırım yapacaklara rehberlik edilecektir. Bu bağlamda, kamu kuruluşları azgelişmiş bölgelerdeki kaynak ve imkânları değerlendirici ve alternatif projeler ortaya koyan çalışmalara öncelik verecektir.

c. Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977): Bölge Değil Kalkınmada Öncelikli Yöre!

Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda bölgesel gelişme anlayışı ilk iki plandan belirgin bir şekilde farklıdır. Planda, azgelişmiş yöreleri kesin coğrafi sınırlarla belirlemenin olanak dışı olduğu, gelişmiş bir yörede geri yöreler bulunduğu gibi, gelişmemiş bir bölge içinde gelişmiş yöreler olabileceği ileri sürülerek daha önceki bölge planlama anlayışından farklı bir yaklaşım getirmektedir. Bu yörelerin sorunlarının çözümünün ulusal planlama açısından ele alınması için DPT içinde gerekli örgütlenmeye gidildiği ifade edilmektedir.

Plana göre, Kalkınmada Öncelikli Yörelerin, potansiyele sahip oldukları konularda uzun dönemli kalkınmanın amaçlarına yönlendirilmeleri ve ulusal bütünlük ilkesi içinde ekonomik ve sosyal gelişmeleri sağlanacaktır. Bunun için yörelerin gelişme potansiyeli bulunan doğal ve beşeri kaynakları saptanacak, bu yörelerin gelişmişlik seviyelerini yansıtan sosyo-ekonomik bütünleşme göstergelerine dayalı endekslerin sonuçlarına göre yörelerin gelişmişlik sıralaması yapılacak ve bu iller yıllık programlarda yayınlanacaktır. Kalkınmada Öncelikli Yörelerin, doğal kaynak, beşeri kaynak, şehrsel kademeleşme ve ulaşım ve haberleşme ağı boyutlarını içine alan, ekonomik ve sosyal bütünleşmeyi amaçlayan, ulusal planın sektörel düzeydeki dengelerini saptırmayan bir yaklaşım içinde aşamalı programlara dayalı, birbirini tamamlayan politika araçlarıyla kalkınmaları sağlanacaktır.

Planda, yöresel kalkınma çalışmalarının yöreler için ortaya konacak gelişme olanaklarının, sektör gelişme hedeflerine göre hazırlanan ulusal plan uygulamasında

yatırımlarda 580 oranında uygulanacak" yatırım indiriminden yararlanacak iller, yıllık programların uygulanması, koordinasyonu ev izlenmesi ile ilgili kararnamelerde gösterilmiştir. 1968'de 22 olan bu illerin sayısı, 1969, 1970 ve 1971'de 23 olmuş, 1972'de 33 ile yükselmiştir. 1972'de çeşitli illere bağlı 67 ilçe de yatırım indiriminden yararlanacak merkezler arasına alınmıştır. Bu konuda bkz. F. Yavuz, R. Keleş, C. Geray, *a.g.k.*, s185-186.

çeşitli projeler arasında tercihler yapmayı ve birlikte ele alınması gereken projeleri tanımayı sağlar nitelikte olmasına önem verileceği belirtilmektedir. Böylece ulusal kademe ile yöre kademesinde birbirini tamamlayıcı bir akım yaratılmış olacağı öngörülmektedir. Bu bağlamda, belli yöreler için özel kalkınma planları hazırlama eğilimlerine, bütünlük ilkesine ters düşen uygulamalara yol açacağından kesinlikle son verileceği ifade edilmektedir. Ayrıca, yöresel kalkınma çalışmalarının, çeşitli kamu kuruluşları ve özel girişim arasında çok sıkı işbirliğini gerektiren çok yönlü grup çalışmalar niteliği taşıdığı vurgulanmaktadır.

Üçüncü Planda, özetle, yöreler arasındaki gelişme farklılıklarını kısa dönemde ortadan kaldırmaya çalışmanın, ekonomik bakımdan etkin olmayan kaynak dağılımına yol açtığı saptamasını yapmıştır. Bu durum, uzun vadede sermaye birikimini ve ekonomik gelişmeyi yavaşlatmaktadır. Dolayısıyla, ulusal ölçekteki yatırımların yer seçiminde önceliklerin ekonomik ölçütlere göre konulması önerilmektedir. Bölgeler arasındaki ayrımların, azgelişmiş yörelerin kaynaklarının değerlendirilmesi ve yerel yönetimlerin etkin çalışmaları sonucunda uzun dönemde aşılacağı öngörülmektedir. Bu bağlamda, Üçüncü Plan geri kalmış bölgeler sorununu acil olarak çözülmesi gereken bir durum olarak değerlendirmemiştir. Planda, daha çok Kalkınmada Öncelikli Yöreler konusunda bazı ilke ve tedbirler ortaya konulmuştur.

d. Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1978-1983): Gelişmiş ve Geri Kalmış Bölgelerin İhtiyaç Duyduğu Politikalar Farklıdır!

Dördüncü Planda, planlı dönem bölge politikaları bakımından başarısız bulunmaktadır; örgütlenme ve kurumlaşma oluşturulamamış, birkaç örnek dışında plan hazırlanamamıştır. Bu planlar bölgelerin ve sektörlerin tümü kapsamadığı için bölgelerarası karşılaştırmalar yapılamamış, sonuç ve önerilerinin ulusal ölçüt ve öncelikler açısından değerlendirilmesi yıllık plan ve programlara yansıtılmamıştır. Üç plan döneminde geri kalmış bölgelerin kamu yatırımlarından giderek daha az pay almasının yanı sıra, özel sektörün de bu bölgelere yöneltilmemesi dengesizliğin artmasının önemli nedenlerinden biri olmuştur.

Dördüncü Planda, farklı nitelikteki bölgelerin farklı politikalara gereksinimi olduğu üzerinde durulmaktadır. Gelişmiş ve hızla gelişmekte olan bölgelerde,

gelişmenin ulusal plan hedef ve amaçları doğrultusunda sürekliliğini sağlamak, düzensiz kentleşmeyi ve arazi kullanımını disiplin altına almak, sanayi-altyapı ilişkilerini düzenlemek önem kazanmaktadır. Geri kalmış bölgelerde ise amaç, gelişme sürecini başlatmak ve sürekli kılmaktır. Bu bağlamda, sektör programlarının bölgelerin gelişme sorun ve amaçlarına uygun olarak farklılaştırılması, bölge ölçeğinde planlama ve yatırımcı kuruluşlar arasında yatay eşgüdümü zorunlu kılmaktadır.

Dördüncü Plan döneminde, bölgesel gelişme politikalarında, ekonominin bütünleşmesi, sektörler ve bölgelerarası bağların güçlenmesine, mal, hizmet ve insan akımlarının yoğunlaşmasına bağlı sayıldığından, birbirine bağlı ve aralarında belirli toplumsal ve ekonomik işbölümü olan yerleşme merkezleri sistemiyle, pazarlama düzeninin gerçekleşmesini içeren bir mekân örgütlenmesi amaçlanacaktır. Ülkenin ekonomik coğrafyasında, özellikle geri kalmış bölgelerle ilgili sorunların giderilmesinde tüm olanaklar kullanılarak, planlama kararlarının mekânla bütünleştirilmesi sağlanacaktır. Geri kalmış bölgelerdeki yerel sermayenin bu bölgelerdeki kaynakları ve yatırım olanaklarını değerlendirerek bölge kalkınmasında aktif rol oynayan bir yapıya kavuşturulması için gerekli önlemler alınacaktır. Teşvik önlemleri, sanayinin bölgelerarası dengesiz dağılımını giderecek yönde kullanılacaktır. Buna göre, teşvik sistemi, mal ve mekân bazında kademelendirilecek, alınacak önlemler bölgeler için farklılaştırılacaktır.

DPT, hizmetler, altyapı ve sanayinin ülke mekânında dağılım politikalarının saptanması, bu tesislerin yer seçimi kararlarının alınması, yerel yatırım girişimlerinin yönlendirilmesi ve teşvik edilmesi gibi konuları mekân temelinde değerlendirecektir. Bu değerlendirme için gerekli kurumsal yapı oluşturulacaktır. Bölgesel çalışmaların her aşamasında çeşitli kamu kuruluşları ile özel kesim arasında işbirliği sağlanacak, DPT merkezde ve yörelerde çalışmaları yönlendirici, birleştirici olma işlevini taşıyacaktır.

Planın, Kalkınmada Öncelikli Yörelere ilişkin kısmında, özellikle Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerine ilişkin önlemler ele alınmaktadır. Geri kalmış bölgelerin, özellikle Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinin hızla gelişmesini sağlamak amacıyla, bu bölgelere ait sorunlar bir bölge gelişme anlayışı çerçevesinde

ele alınacaktır. Bu kapsamda, gelişmeyi başlatacak ve gelişmenin temel unsuru olacak büyük projelerin hazırlanması, mevcut olanlarının da uygulanması birer itici güç olarak değerlendirilecektir. Çok amaçlı gelişme projeleri DPT'nin sorumluluğunda ilgili kamu kuruluşları arasında gerekli eşgüdüm sağlanarak gerçekleştirilecektir. Bu bölgelerde yapılacak yatırımların konu ve büyüklük seçiminde, dış pazarlar açısından coğrafi koşulların getirdiği özellikler dikkate alınacaktır. Ayrıca, kamu üretken yatırımlarından geri kalmış bölgelere düşen pay, bölgelerin potansiyelleri göz önünde tutularak, ulusal ekonomiye de büyük katkı sağlayacak ve sürükleyici ekonomik odakların kurulmasına olanak verecek biçimde artırılacaktır. Bu bölgelerdeki kamu yatırımlarının gecikmesinin önemli nedenlerinden olan inşaat süreciyle ilgili sorunları gidermek üzere, bu bölgelere özgü önlemler alınacak ve ihale uygulamalarının aksayan yönleri düzeltilecektir.

Plana göre, Kalkınmada Öncelikli Yörelere Destekleme Fonu, ulusal plan tercihlerine göre yatırım programına girmemiş, ancak o yıl içinde görülen gelişmelerin zorunlu kıldığı bazı yatırımların yürütülmesini sağlamak, kamu kuruluşlarının yatırım projelerinin uygulanmasında ortaya çıkan darboğazları gidermek, yöresel kaynakları değerlendirmeyi amaçlayan özel girişimlerin kuruluş ve işletme aşamasındaki sorunlarının çözümüne yardımcı olmak amacıyla kullanılacaktır. Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinde, tarım potansiyelinden en üst düzeyde yararlanılması, ekonomik ve toplumsal yararın istenilen ölçekte sağlanması ve toplumsal yapıda gerekli değişikliklerin gerçekleştirilmesi için toprak-insan ilişkisinin düzenlenmesi bir ön koşuldur. Bu amaçla arazi kullanımına ilişkin yasalarda değişiklik yapılacaktır. Doğu Anadolu'da eşgüdümü DPT tarafından yapılacak hayvancılığı geliştirme projeleri de uygulanacaktır. Ayrıca, bu bölgelerde ulaşım ağının geliştirilmesi çalışmalarına plan dönemi içinde başlanacaktır.

C. Bölge Yönetimi Tartışmaları

Bölge yönetimi, hem bölge kuruluşlarının yarattığı karmaşanın nasıl çözüleceği, hem de bölge planlama çalışmalarının nasıl yönetileceği sorularına karşılık aranması bağlamında, 1950'li yıllardan itibaren üzerinde bir türlü uzlaşma sağlanamayan canlı tartışma başlıklarından biridir. Bu tartışmalar temel olarak iki eksen üzerinde gitmiştir. Birincisi, bölge yönetimi kurulmasının gerekli olup

olmadığı ve eğer kurulacaksa yasal olarak nasıl tanımlanacağı üzerinedir. İkincisi ise kurulacak bölge yönetiminin ne özellikler taşıyacağı temelindeki tartışmalardır. Bölge yönetimi üzerine tartışmalar, bazı dönemlerde alevlenip bazı dönemlerde sönerek 1980’li yıllara kadar bu minval üzerinde devam etmiştir.

1950’lerin ortasında il ve ilçe yönetimi üzerine yapılan bir araştırma, tartışmanın birinci ekseninin temel boyutlarını ortaya koymaktadır: 1955-1957 yılları arasında süren araştırmada, valilere bölge yönetimi konusunda sorular sorulmuştur. Soru, “Türkiye’de 5-10 vilayeti bir araya getirmek suretiyle bunlar arasındaki koordinasyonu sağlayacak bir idari teşkilat kademesi kurulmasına taraftar mısınız? Neden?” şeklinde düzenlenmiştir. Sorunun birinci kısmına valilerin % 62,2’si hayır, % 33,3’ü ise evet cevabını vermiştir (% 4,5’i ise soruyu yanıtlamamıştır). Soruyu hayır şeklinde cevaplandıran valilerin % 50’sinden fazlası bu görüşlerinin nedeni olarak “benzer bir teşkilat olan umumi müfettişliklerin başarı sağlayamadığını” ileri sürmüşlerdir. Öne sürülen diğer nedenler arasında bu tür bir teşkilatın kırtasiyeciliğin çoğalmasına ve kamu hizmetlerinin aksamasına yol açacağı, böyle bir teşkilat kurulmadan da koordinasyonun mümkün olduğu, il yönetimlerinin “inisiatifini” yok etme tehlikesi, il idarelerinin “maddi ve mali kudreti kifayetsiz olduğundan” böyle bir teşkilatın fayda sağlayamaması, “iktisadi ve içtimai bakımdan” iyi sonuçlanmayacağı endişesi ve tarihi sebeplerin böyle bir bölge teşkilatına engel oluşturması sayılmaktadır. Bölge yönetiminin kurulmasına taraftar olanların gösterdiği nedenler arasında ise, ekonomik, sınai ve genel kalkınma yönlerinden yarar sağlayacağı, bölgenin ihtiyaçlarını karşılamak için işlerin uyumlaştırılmasını kolaylaştıracağı, bu tür bir yönetimi gerekli kılan coğrafi nedenlerin olduğu, kültürel ve sosyal ilişkiler açısından yarar sağlayacağı, birçok kamu hizmeti için bölge müdürlükleri kurulmasının zaten bu ihtiyacın ifadesi olduğu ve yetki genişliği usulünü daha iyi gerçekleştirmenin mümkün olacağı üzerinde durulmuştur. Bazı valiler, böyle bir yönetim kademesi kurulurken, koşulları aynı olan illerin bir araya getirmesine dikkat edilmesi gerektiğini belirtmiştir (bir vali de eski “Mutasarrıflıkların” yeniden kurulmasının sorunu çözeceği önerisini getirmiştir). Sonuç olarak, bu tür bir yönetim kademesi kurulmasına karar verilirse, bunun en verimli şekilde işleyebilmesi için nasıl kurulması gerektiğinin araştırılması ve

valilerin düşüncelerinin alınması gerektiği üzerinde durulmuştur.⁴⁴⁵ Görüldüğü gibi, bölge yönetimine ilişkin olumsuz görüşlere, umumi müfettişlik deneyimi damgasını vurmaktadır.

1960 yılında İçişleri Bakanlığı bünyesinde yapılan bir çalışmada da, bölge yönetimi kurulmasına umumi müfettişlik uygulamasına atıf yapılarak karşı çıkmaktadır. “İdari taksimat meselesini incelemek üzere” kurulan komisyonun raporunda, belli sayıda illeri müfettişlik veya genel valiliklerin hiyerarşik olarak altında yeni bir örgütlenmeye götürmenin herhangi bir yarar getirmeyeceği, nitekim daha önce siyasi ve idari nedenlerle kurulan umumi müfettişlik kurumunun kısa zamanda başarısız olduğu, ayrıca uygulamada da kırtasiyeciliği artıracığı gerekçesiyle bölge yönetimi kurulması istenmemektedir.⁴⁴⁶

1961 Anayasası, il sisteminin genel çerçevesini korumakla birlikte, “belli kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla birden çok ili içine alan çevrede, bu hizmetler için, yetki genişliğine sahip kuruluşlar meydana getirebilir” (madde 115) hükmünü koyarak bölgesel kuruluşların oluşturulmasına kapı açmıştır. Ancak, bölge sözcüğü yerine çevre terimi tercih edilmiştir. Bu tercih, belli bir çekingenliğin işareti olarak yorumlanabilir. Zaten Anayasanın bölge yönetimini ilgilendirebilecek maddeleri tartışılırken, yine umumi müfettişlik örneği üzerinden konuyla ilgili farklı çekinceler ifade edilmiştir.

Aslında, 1961 Anayasasını hazırlayan Temsilciler Meclisi’nde tartışılan bölge yönetimi konusu, umumi müfettişliklerin yeniden kurulması ve anayasal temele kavuşturularak meşrulaştırılması anlamına gelmemektedir. Konu, bazı kamu hizmetlerinin sağlanmasında bölgesel örgütlenmeye gidilmesidir. Ancak, yine de Temsilciler Meclisi’nde bu madde tartışılırken, bölge sözcüğü üzerine umumi müfettişliklere ilişkin kaygılar dile getirilmiştir. Bir başka deyişle, umumi müfettişlik uygulamasının yeniden kurulması istenmemektedir. Bazı temsilciler, geçmişte uygulanan bu yönetim şeklinin başarılı olamadığını ve halk arasında yanlış zihniyetlere yol açtığını dile getirmiştir. Dolayısıyla, böylesine olumsuz bir tecrübenin anayasal bir nitelik kazanmasının uygun olmayacağı ileri sürülmüştür.

⁴⁴⁵ *Kaza ve Vilayet İdaresi...*, s.39-42. Bu kaynağa göre, araştırma sonuçları yorumlanırken, valilerin bir kısmının bu tür bir bölge teşkilatının kendi yetkilerini azaltacağı öngörüsü nedeniyle bu düşünceye olumsuz bakmış olabileceği akılda tutulmalıdır.

⁴⁴⁶ A. Payaslıoğlu, *a.g.k.*, s.91.

Meclis tartışmalarında öne çıkan bir diğer konu, bölgecilik oluşturulmasından sakınılmasıdır. Bölge sözcüğünün kullanılması durumunda bundan, yetki genişliği yerine özerklik, siyasal yerinden yönetim ve federalizme geçişin ilk adımı gibi sonuçların çıkarılabileceğinden endişe edilmiştir. Bazı temsilciler, bu maddenin bölgeciliği doğuracağı ve kötü sonuçlara yol açacağı yönünde düşünceler ileri sürmüştür.⁴⁴⁷ Örneğin, Emin Soysal'ın ifadeleri bu düşünceyi açık bir şekilde ortaya koymaktadır:⁴⁴⁸

Bu fıkra memlekette bölgecilik zihniyeti yaratır. Gayet kötü neticelere yol açar. Nitekim mazide tecrübelerini gördük. Birinci ve ikinci diye kurulan umumi müfettişlikler halk arasında yanlış zihniyetlere yol açtı. Kötü tesirlerini gördüğümüz bir meseleyi anayasaya koymak hem Anayasa için hem de memleket için yanlış neticeler doğurabilir.

Bu görüşlere karşı, bölgesel kuruluşların kamu hizmetlerini daha etkin sunmaya yarayacağı savunulmuştur. Örneğin Anayasa Komisyonu sözcüsü Turan Güneş kaşıt görüşlere karşı şu cevabı vermiştir:⁴⁴⁹

...Yeniden bazı kademeler ihdas edilmiş veya kaldırılmış buyurdular. Biz herhangi bir kademeyi kaldırmış değiliz. Esas itibarıyla merkezi idare kademelerinin Anayasa ile dondurulması pek uygun görülmedi. Türkiye'nin tatbikatı bize hak verir gibidir. Eski Anayasamız vilayetleri kazalara, kazaları da nahiyelere bölmüştü. Fakat gerek uzman arkadaşlar, gerekse siyasetle uğraşan arkadaşlar gayet iyi bilirler ki, son zamanlarda nahiyelerin kaza yapılması, yapılmaması önüne geçilmez bir temayül haline gelmişti. Biz bu husustaki kıstasın ölçüsünün bir izah tarzını bulamadık. Biz bu madde ile nahiyeleri ve kazaları il çerçevesi içine alarak merkezi idarede genişlik temin etmiş bulunuyoruz. Ayrıca, vilayetler ile nahiyeler arasında başka bir kademe ihdas edilebileceği gibi nahiye ile kaza arasında başka bir kademenin bulunması hususunu da dondurmamak. Maddenin son fıkrası muayyer amme hizmetinin görülmesi bakımındandır. Yoksa bir umum müfettişlik gibi birkaç ili içine alan birçok amme hizmetlerini o bölgede merkezileştirecek bir şekil değildir. Mesela, sağlık hususunda birkaç vilayet bir merkezden idare edilsin diye düşünülmüştür...

Yine, Anayasa Komisyonu üyelerinden Fehmi Yavuz yapılan eleştirileri yanıtlarken, taşra teşkilatına verilmek istenen biçimi açıklamıştır:⁴⁵⁰

...Bazı arkadaşlarımız bölgecilik kurulduğundan bahsettiler. Bundan endişeye mahal yoktur. Dünyanın her yerinde artık hizmetlerin şumulu, genişlemesi ve vilayetlerde çeşitli ünitelerin hudutları çok aşması ve durumun diğer vilayetlere sirayet etmesi karşısında hizmetleri birleştirmek suretiyle daha randımanlı ve koordineli bir çalışma yoluna gidilmiş bulunmaktadır...Müfettişi Umumilikler tamamen vilayetlerin asayiş

⁴⁴⁷ Y. B ulut, a.g.k., s.22-23.

⁴⁴⁸ *Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi*, B.49, 20.04.1961, O.4, s. 573. Bu görüşü savunanlar arasında Ferit Melen, Emin Soysal, B. Kemal Çağlar, Münir Kastepe, Kemal G. Z. Gençosman, Orhan Köprülü, Abdülkadir Okyay sayılabilir.

⁴⁴⁹ *Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi*, B.49, 20.04.1961, O.4, s.572-573.

⁴⁵⁰ a.k., s.573-574.

ve inzibatı ile alakalı vazife görürlerdi, şimdi benim anladığıma göre daha çok amme hizmetlerinin iyi bir şekilde görülmesi ve koordine edilmesinde mülki taksimat olarak bugün bu işi mahalli idareler yürütmektedir. Bugün artık amme hizmetleri vilayet ve belediye hudutlarını çok aşmaktadır. Tasavvur buyurun; bir su işi, bir elektrik mevzuu bugün bir vilayet hududunun çok dışında ve daha geniş sahalara yayılıyor. Keşke birçok vilayetlerin üstünde daha yüksek kademelerde üniteler kurmak mümkün olsa da teşkil etsek. Bunun bölge ile ilgisi yoktur...

Birinci görüşü savunanlar, bölgesel kuruluşlarla ilgili fıkranın anayasadan çıkarılmasını önermiş; ancak bu önerge reddedilmiştir. Anayasa Komisyonu görüşmelerinde Turhan Feyzioğlu, Emin Soysal ve aynı görüşteki temsilcilerin dile getirdiği sakıncaları ortadan kaldırmak için “belli” sözcüğünün eklenmesini önermiş; bu öneri kabul edilerek anayasaya girmiştir. Böylece, kurulacak herhangi bir merkezi yönetim örgütü, ancak bir veya birkaç kamu hizmetini kapsayabilecektir.⁴⁵¹

Bölge yönetimine ilişkin yukarıda sözü geçen tartışmalarda, 1960’lı yıllarda dünyada bölgesel politikalara ilişkin gelişmelerin Türkiye’ye yansımaları da hissedilmektedir. 1961 Anayasası oluşturulurken yaşanan tartışmalar, aynı dönemde Fransa’daki bölgeselleşme politikalarının Türkiye’nin gündemine geldiğinin göstergesidir. Bu durum, Anayasayı hazırlayanların Fransız sistemine yakınlığının bir ifadesi olarak da değerlendirilebilir. Çünkü, aynı dönemde (1959-1960) Fransa’da, ekonomik ve toplumsal kalkınmanın sağlanabilmesi amacıyla, aralarında ekonomik bağılılık bulunan iller gruplandırılarak 21 bölge belirlenmişti. Bölgesel etkinlik çevreleri adı altında planlama amaçlı olarak illeri gruplandıran bu modelde her çevreye bir koordinatör valilik getirilmişti. 1964 yılında koordinatör valiliğin yerine bölge valiliği kurulmuştu.⁴⁵²

Örneğin, Sıdık Sami Onar da, İkinci İdareciler Kongresinde 1961 Anayasasının 115. maddesini değerlendirirken, uygar ülkelerin, ulaştırma araçlarının artması ve hızlanması oranında idari bölümlerin sayısını azalttıklarını ve daha geniş idari alanları kurma yoluna gittiklerini belirterek Fransa’yı örnek göstermektedir. Ona göre “idari bölgecilik fikri” gittikçe önem kazanmıştır. İl bölümleri artık iktisadi ve sosyal ihtiyaçlara cevap vermekte güçlük çekmektedir. Onar, özellikle kalkınma ve planlamada ilden daha geniş bölgeleri ilgilendiren hizmetlerin bütünüyle ele alınabilmesi için, geniş bölgelerin kurulması ve bunların bir yönetim kademesi

⁴⁵¹ S. Bayramoğlu, “Türkiye’de...”, s.53-54; A. Nalbant, *Üniter...*, s.193.

⁴⁵² A. Nalbant, *Üniter...*, s. 246.

şeklinde değil de teknik bir teşkilat şeklinde oluşturulmasının gerekli olduğunu öne sürerek, Anayasanın 115. maddesinin bunu açıklıkla vurguladığını belirtmektedir.⁴⁵³

Merkezi İdarenin Taşra Teşkilatı üzerine araştırmada ise, bölge planlaması, ekonomik ve sosyal kalkınma vb. gibi sorunların gündemde olduğu bir ortamda bölge örgütlenmesi tartışılırken, umumi müfettişliklerin hatırlanmasının bir anlam taşımadığı; hatta yeni düzende bölge yöneticisine emniyet ve asayiş hizmetleri gibi zora dayanan görevlerin verilmesinden özellikle kaçınılması gerektiği belirtilmektedir. Çünkü, bu tür görevler, halkı kalkınma için harekete geçirecek ve çeşitli bölge programlarının uygulanmasını sağlayacak plan bölgesi yöneticisinden beklenecek yapıcı görevlerle bağdaşmayacaktır. Ancak, bölge yöneticisinin kişisel niteliklerinin ötesinde, bölge çapında girişilecek planlama faaliyetlerinin, sürekli bir araştırma ve danışma ekibinin kurulmasını zorunlu kılacağı da vurgulanmaktadır. Bu bağlamda, o dönemde bölge planlaması çalışması yapılan bazı bölgelerde, az çok devamlı şekilde faaliyette bulunan ekiplerin oluşmaya başladığı örnek olarak gösterilmiştir.⁴⁵⁴ Sonuç olarak, araştırmada, bölge planlama çalışmalarının nasıl yönetileceği üzerine, yeniden hazırlanacak bir il idaresi veya taşra teşkilatı kanununda bölge bölümlerine de yer verilmesi, kanunda bölgelerin sayısı, sınır ve merkezlerinin belirtilmesi ve değiştirilmesi konusunda bazı ilkeler ile bölgenin idari mekanizması ve bölge çevresinde koordinasyonla ilgili ilkelerin yer alması, merkezi idareye dahil bütün birimlerin bölge kuruluşlarının da bu ana kanundaki hükümlere tabi tutulması tavsiye edilmiştir.⁴⁵⁵

Bölge yönetimi tartışmalarının ikinci eksen, genellikle bu yönetim örgütlenmesine taraftar olanlar arasında, ne tür bir modelin daha uygun olacağı temelinde gelişmiştir. Bu bağlamda, özellikle 1960'lı yıllarda, yeni anayasanın yapımı ve bölge planlama çabalarının getirdiği canlılık içinde, yukarıda sözü edilenler de dahil, çeşitli mecralarda, bölge planlaması ve bölge düzeyinde örgütlenen kamu hizmetlerinin nasıl bir model ile yönetileceği üzerine çeşitli çözümler geliştirilmiştir. “Ekonomik çevrelerin görüşlerinin belirsizliğine” karşılık, idare hukuku ve kamu yönetimi yazarlarının, merkezi idarenin birden çok ili

⁴⁵³ A. Payaslıoğlu, *a.g.k.*, s.79-80; Y. Bulut, *a.g.k.*, s.23.

⁴⁵⁴ A. Payaslıoğlu, *a.g.k.*, s.92-97.

⁴⁵⁵ *a.k.*, s.96.

kapsayan faaliyet ve kuruluşlarının planlama bölgeleri içinde örgütlendirilmesi imkânı üzerinde durdukları görülmektedir.⁴⁵⁶ Bu çözüm arayışları, temel olarak dört model üzerinde odaklanmıştır.

a) Kurul Tipi Koordinasyon Mekanizması

Bu modelde önerilen, belirlenen bölge merkezlerinde bulunan çeşitli kamu ve kuruluşlarının (özellikle teknik hizmet sunanların) yöneticilerinden oluşan kurul tipi bir koordinasyon komitesinin kurulmasıdır. Komite zaman zaman toplanarak gelişme programlarının hazırlanıp uygulanmasında gerekli önlem ve önerileri araştırarak ve karara bağlayacaktır. Bu komite, örneğin, taşrada en kıdemli bakanlık olan İçişleri Bakanlığı temsilcisinin liderliğinde bir ekip olabilir; bütün kuruluşlardan temsilci alınarak kurulabilir ya da kurulun üye sayısı azaltılarak, sadece kalkınma faaliyetleriyle doğrudan ilgili birimler de oluşturulabilir, diğer birimler konu ile ilgili oldukları zaman toplantıya çağrılır. Ayrıca, zamanla resmi kurul haline de getirilebilir. Türkiye’deki il idare kurulları bu tür bir koordinasyon mekanizmasının bir örneğidir.⁴⁵⁷ İller arası sorunların çözülmesi amacıyla yerel yönetim birimleri arasında yapılan anlaşma ve birlikler de bu modele örnek gösterilmektedir.

Kurul tipi koordinasyon modeli, Fransa’daki program bölgeleri tecrübesinin başlangıç aşamasını hatırlatmaktadır. Bu tür bir koordinasyon komitesinin eleştirilen bazı zayıf yönleri vardır. Çeşitli kamu kurum ve kuruluşlarının kendi başına hareket etme ve işbirliği yapmada ağır davranma eğilimleri verimliliği azaltacaktır. Alınan kararların bağlayıcı niteliği, kolaylıkla anlaşmazlıklara yol açabilecektir. Genel olarak, bu modelin çeşitli sınırlılıkları nedeniyle başarılı olamayacağı yönünde bir görüş oluşmuştur.⁴⁵⁸

İkinci İdareciler Kongresi’nde, bu tür bir yönetsel mekanizmaya örnek olarak, valiler toplantısı olarak isimlendirilen bir yol önerilmiştir: İl İdaresi Kanununda değişiklik yapılarak, ulusal ya da bölgesel planların hazırlanması ve uygulanması, bölge kuruluşları arasında işbirliğinin sağlanması amacıyla valiler toplanarak karar

⁴⁵⁶ F. D. Yaşamış, “Bölge Valiliği ve Bölge Planlaması Kavramlarının Tanımlanması Üzerine Bir Çalışma”, *Türk İdare Dergisi*, Y.50, S.360, 1979, s.13.

⁴⁵⁷ M. Tamer, “Türkiye’de...”, s.97.

⁴⁵⁸ a.k.

alacaktır. Alınacak kararların bir ili ilgilendiren kısmı, o il valisinin gözetim ve denetimi altında yerine getirilecektir.⁴⁵⁹

Kurul tipi örgütlenme, 1970'lerin sonunda Dördüncü Planda bölge koordinasyon kurulları kurulması şeklinde gündeme gelmiştir. Gerekçesi, teknik zorunluluklar nedeniyle bölgesel düzeyde yürütülen hizmetlerin değerlendirilmesi ve uygulamada birliğin sağlanması olarak konulmuştur. Bu dönemde plan uygulamasının bölge ve il düzeyinde izlenmesine daha çok ağırlık verilerek, bölge ve il koordinasyon kurullarından yararlanılması düşünülmektedir. Plana göre, bölge koordinasyon kurulları, DPT tarafından saptanacak bölgesel kuruluşların yoğunlaştığı il merkezlerinde, bölgedeki illerin valileri, belediye yöneticileri ve bölgesel kuruluşların birinci derecedeki yetkililerinin katılımıyla toplantının yapıldığı ilin valisinin başkanlığında en az üç ayda bir toplanacaktır. DPT bu çalışmalara etkin bir şekilde katılacak ve gerekli koordinasyonun sağlanmasına yardımcı olacaktır. Daha sonraki programlarda ve Beşinci Planda da bu kurullara yer verilmiştir.⁴⁶⁰ Ancak bu kurular hiçbir zaman hayata geçirilmemiştir.

b) Bölge Planlama Örgütü

Plan bölgelerinde merkezi planlama örgütüne bağlı ve planlama, koordinasyon, izleme ile görevlendirilecek birimler kurulmasıdır. Bu örgütlenme tipi bazen DPT'nin bölge planlama çalışmaları bağlamında gündeme gelse de, ciddi bir biçimde ele alınması ve üzerine çalışma yapılması söz konusu olmamıştır.⁴⁶¹

1970 yılı Programı'nda "Doğu Anadolu Bölgesi Kalkınma Planı Çalışmaları" bölümünde bu tür bir örgütün kurulması önerisi vardır. Programda, belirsiz ifadelerle, yeni bir yönetici mekanizmanın kurulmasından söz edilmektedir. Gerekli sayıda planlama alt bölgelerine ayrılacağı belirtilen Doğu Bölgesinde kurulacak tek bir bölgesel planlama örgütüne verilen planlama ve koordinasyon görevine, uygulamaya müdahale edecek bir genişlik tanınmıştır. Bölgesel planları ve bunların yıllık uygulama programlarını diğer kamu kurumlarının da katılımıyla hazırlamak, bölge kuruluşlarının yatırım kararlarını bölge düzeyinde koordine etmek, ulusal ve bölgesel plan uygulamasını izlemek, uygulama için gerekli tedbirleri geliştirmek ve

⁴⁵⁹ M. Tosun, *a.g.k.*, s.109-110.

⁴⁶⁰ T. Özşen, *Planlama Yönetimi*, İçişleri Bakanlığı, Ankara, 1987, s.55-56.

⁴⁶¹ M. Tamer, "*Türkiye'de...*", s.98.

koordinasyonu sağlamak bu örgütün amaçları arasına alınmıştır. Bu haliyle, Doğu Bölgesi valilerinin planlama ve uygulama bakımından dolaylı olarak bağlanacakları bir bölge kuruluşu kurmak isteğinin ötesinde bir bölge düzeyinde örgütlenme niyeti sezilmemektedir. Bu öneri de hayata geçirilmemiştir.⁴⁶²

Plan bölgelerinde yönetsel örgütlenmeyi sağlayacak yasal düzenlemeler de, umumi müfettişlik kurumunu yeniden ortaya çıkaracağı ve bölgecilik eğilimlerini güçlendireceği gerekçesiyle yapılmamıştır.⁴⁶³ Bir başka deyişle, “plan kendisini gerçekleştirecek yönetim düzenini kuramamıştır”.⁴⁶⁴

c) Koordinatör Valilik (Eşgüdümçü Valilik)

Bu model, bölgeyi oluşturan illerin valilerinden birinin kendi ilindeki valilik görevini bırakmaksızın koordinatör olarak seçilerek, bölgeyi ilgilendiren ekonomik konularda bir karar organı rolü oynamasıdır.⁴⁶⁵ Bir başka deyişle, koordinatör valilik ile tüzel kişiliği, mali kaynakları ve bağlı idare birimleri olan yeni bir idare bölümü kurulmamaktadır; il devam etmektedir. Koordinatör vali, ekonomik faaliyetlerin koordinasyonu bakımından, belirli görevleri ve bazı karar yetkileri olan bir ara kademe olarak görülmektedir. Hükümet tarafından verilen talimat çerçevesinde ekonomik ve sosyal kalkınmanın bölge dilimini hazırlayacak ve yürütülmesini gözetecektir.⁴⁶⁶ Bu modelde iller değişmediği ve il üstünde yeni bir yönetim kademesi oluşturulmadığı için, koordinatör vali il valisinin hiyerarşik üstü değildir; sadece “eşitler arasında birinci” konumundadır.⁴⁶⁷ Hatta, bazı idari güçlükleri yenmek, illerle bölgeler arasında daha yakın ve yumuşak ilişkilerle işe başlamak, mevcut personelden yararlanmak gibi bazı önemli nedenlerle, ilk aşamada koordinatör valinin bölge merkezi niteliğindeki ilin valisi olmasının gerekebileceği üzerinde durulmuştur.⁴⁶⁸

Koordinatör vali önerisi, büyük ölçüde Fransız sisteminden esinlenilmiştir. Bu ülkede daha önce denenmiş olan koordinatör valiliklerin görevleri çok sınırlı

⁴⁶² M. Tosun, *a.g.k.*, s.112-113.

⁴⁶³ R. Keleş, “*Bölge Planlamasında...*”, s.161-162.

⁴⁶⁴ F. D. Yaşamış, *a.g.k.*, s.12.

⁴⁶⁵ C. Geray, “*Bölgesel...*”, s.307.

⁴⁶⁶ A. N. Demiröz, *a.g.k.*, s.66.

⁴⁶⁷ M. Tosun, *a.g.k.*, s.116.

⁴⁶⁸ Z. Çoker, “Taşra Yönetiminde Yeni Düzenlemeler”, *Mülkiyeliler Birliği Dergisi*, S. 55, Haziran 1979, s.10.

tutulmuş; koordinatör vali, sadece valiler konferansını toplayarak il valilerinin tekliflerine göre gündemi hazırlamak, alınan kararları merkeze iletmek gibi işleri ve konferansın sekreterliğini yapmıştı. Ancak, daha önce bahsedildiği gibi bu model kısa bir süre denendikten sonra bölge valiliği sistemine geçilmiştir.⁴⁶⁹

Koordinatör valilik modelinin zayıf yönleri çözümü güç sorunlar getirmektedir. Bunlar arasında, koordinatör valilikle il valiliğinin aynı şahısta birleştirilmesi; koordinatör valiliğin valilik sistemine ithali ile valilik sisteminde dengesizlik yaratarak valinin rolünü etkilemesi; koordinatör valinin koordinasyon ve kontrol görevinin, il valisinin otoritesinden kaçarak belli bir bağımsızlık kazanmış olan kuruluşların koordinatör valinin müdahalelerini uygun bulmamaları nedeniyle güçleşmesi; bir ara istasyon olarak düşünülen koordinatör valiliğin sosyal ve ekonomik faaliyetlerin koordinasyonu ile ilgili belirli görevlere ve karar yetkisine sahip olunca, zamanla bir idari kademe haline gelmesi ve bu eğilimine rağmen bakanlarla il valileri arasındaki idari hiyerarşiye dahil olmamasının koordinatör valiliği etkinlikten yoksun bırakması sayılabilir.⁴⁷⁰ Bu durumda koordinatör valiliğin duruma göre kurul tipi koordinasyon mekanizması ile bölge valiliği arasında gidip gelebilecek karmaşık bir sistemin doğmasına yol açıp açmayacağı ciddi bir tartışma konusudur.⁴⁷¹

İdari Reform Danışma Kurulu Raporunda ili aşan hizmetlerin plan bölgelerinde toplanmasından sonra, bölge düzeyinde yönetici mekanizmanın valiler toplantısı, koordinatör valilik veya bölge planlama örgütü şeklinde düşünülebileceği belirtilirken, koordinatör valilik sistemi önerisi üzerinde durulmuştur. Raporda, ili aşan sorunları il sistemi içinde çözmeye çalışan ve bunu sosyo-ekonomik gereklerle, yönetim gereklerini ayırarak yapmayı öngören sistem olarak nitelenen koordinatör valiliğin, ilk aşamada seçilecek plan bölgelerinde ve sınırlı olarak denenmesi, ikinci aşamada deneme sonuçlarına göre, tüm plan bölgelerinde uygulanması önerilmektedir. Koordinatör valinin plan bölgesi içinde kalan il valileri arasından seçileceği, ilindeki valilik statüsünün saklı kalacağı, yetkilerinin ulusal plana girecek yatırım önerileri ile sınırlı tutulacağı, ulusal planın bölgesinde uygulanmasından da

⁴⁶⁹ M. Tosun, *a.g.k.*, s.113-114.

⁴⁷⁰ *a.k.*, s.116-122.

⁴⁷¹ A. N. Demiröz, *a.g.k.*, s.67.

sorumlu olacağı ve faaliyet ve ilgileri bir ili aşan bütün komisyonlara başkanlık edeceği belirtilmektedir.⁴⁷²

d) Bölge Valiliği

Bu modelde, il kademesinin üstünde ve ona bütünüyle hakim yeni bir yönetsel kademe ortaya çıkmakta ve bölge valisi kendi bölgesindeki il valilerinin üstü durumunda bulunmaktadır. Görüldüğü gibi, bölge valiliği koordinatör valilikten çok farklıdır; bölge valiliği yeni bir idari kademe oluşturulması anlamına gelmektedir.⁴⁷³

Türkiye’de bölge valiliği modeli üzerinde farklı görüşler vardır. Genelde, bölgesel kuruluşların ortaya çıkmasında görülen düzensizliklerin ve plancılıkta dikkate alınmayan yer sorununun, bölge valiliği arayışını haklı gösteren iki temel olduğu ileri sürülerek, bu modelin kamu hizmetlerinin üretilmesinde bütünlüğü ve ussallığı bölge planlaması teknikleri ile gerçekleştiren bir örgüt olarak kurulması gerektiği savunulmuştur.⁴⁷⁴ Bu modelin eleştirisinde ise, bölge valiliğinin bölge düzeyinde yeni bir yerel yönetim biriminin ortaya çıkmasına yol açacağı ve bunun da çeşitli sakıncalar doğuracağı, en çok üzerinde durulan konudur. Ancak, bu görüşe, her taşra yönetim kademesinde yerel yönetim kurulmasının gerekmediği, örneğin dönem dönem çok talep edilmesine rağmen ilçe özel idaresinin kurulmadığı savıyla karşı çıkılmaktadır. İkinci eleştiri, bölge valiliklerinin kurulmasıyla, geleneksel ve toplumca benimsenmiş kuruluşlar olan illerin önemini kaybederek, hem halkın sorun çözme alışkanlıklarına ters düşüleceği hem de valiler arasındaki ilişkilerin etkilenmesiyle hizmeti olumsuz etkileyeceğinin öne sürülmesidir. Bu görüşe ise, il statüsü ortadan kalkmayacağı için, il sistemine bağlı yönetim geleneklerinin etkilenmeyeceği ve bölge valiliği atamalarında kıdem ve liyakat ilkelerine uyulması sağlandığı sürece valiler arasında sorunlar yaşanmayacağı (tıpkı kaymakamlar ile valiler arasında olmadığı gibi) şeklinde cevap verilmektedir.⁴⁷⁵

⁴⁷² *a.k.*, s.63.

⁴⁷³ A. Payaslıoğlu, *a.g.k.*, s.88.

⁴⁷⁴ F. D. Yaşamış, *a.g.k.*, s.13-14.

⁴⁷⁵ A. N. Demiröz, *a.g.k.*, s.67-68.

Yukarıda anlatılan görüşler çerçevesinde, 1960'lı yıllarda bölge valiliği genelde bölge planlamasının yönetilmesi temelinde savunulmuştur.⁴⁷⁶ Ancak, genel olarak bu tür bir yönetim hem arzu edilmemiş, hem de Anayasaya uygunluğu açısından tartışmalı bulunmuştur. Anayasanın 115. maddesi üzerine Temsilciler Meclisi'nde yapılan tartışmalar da bu havayı yansıtmaktadır

Değerlendirme

Cumhuriyetin kuruluşundan 1980'e uzanan dönemin bölgesel politikalarının ve bölge yönetimi arayışlarının 1950'lerin ikinci yarısında kadar ulusal bütünlüğün, daha sonraki dönemde ise ulusal kalkınmanın sağlanması çerçevesinde ele alınabileceği ortaya çıkmaktadır. Bu hedefler çerçevesinde bölgelerarası dengesizlik sorununun çözümü büyük bir yer tutsa da, kapitalizmin gelişme eğilimleri ve sermaye kesiminin ülke mekânındaki hareketliliğin belli bölgelerde toplanması sorunun çözülmesi bir yana daha da keskinleşmesine yol açmıştır. Sadece kamu politikalarına ve devlet yatırımlarına bağımlı hale gelen azgelişmiş bölgelerin sorunları devam etmiştir.

Öte yandan, devlet yatırımlarının yer seçiminde hammaddeye, pazara ya da sanayi bölgelerine yakınlık ölçütlerinin geçerli olduğu görülmektedir. Ancak, yer seçiminde yerel sermayenin ve taşra siyasetinin siyasi talep ve baskıları da etkili olmuştur. Özellikle tırmanan siyasi rekabetin siyasal iktidarları, yerel sermayenin ve taşra siyasetinin yatırım taleplerinin karşılama çabasına sokması, Anadolu kentlerinin büyük bölümünü az çok kamu yatırımına sahip kılmıştır. Bunların arasından KİT'lerin belirleyici olduğu, fabrikaların yanı sıra lojmanları, sosyal tesisleri, altyapısı vb. ile "KİT Kenti" denilmeyi hak eden pek çok örnek ortaya çıkmıştır. Ancak kamu sektörünün gerçekleştirdiği sanayi yatırımlarının görece olarak daha yaygın bir dağılıma sahip olması, bölgesel dengelerin kurulmasına yetmeyecektir.⁴⁷⁷

Bölge yönetimi arayışları ise ilk dönemde ulusal bütünlüğün sağlanması çerçevesinde umumi müfettişlik örneğini ortaya çıkarırken, ikinci dönemde özellikle planlamanın ve altyapı hizmetlerinin bölgeselleşmesi temelinde, zaman zaman çok yükselen tartışmaların konusu olsa da, somut bir biçime dönüşmemiştir.

⁴⁷⁶ M. Tamer, *Kalkınma...*, s.43-44.

⁴⁷⁷ F. Ataay, "Türkiye Kapitalizminin Mekânsal Dönüşümü", *Praksis*, S. 2, Bahar 2001, s.61-62.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE NEO-LİBERAL YENİDEN YAPILANMA DÖNEMİNDE BÖLGE YÖNETİMİ

1980, Türkiye için önemli bir dönüm noktasıdır. 24 Ocak ve 12 Eylül 1980 tarihleriyle simgeleşen dönüşüm, 1970’li yılların dünya çapındaki krizine çözüm olarak ortaya çıkan neoliberal politikaların, Türkiye’de hayata geçirilmesinin başlangıcıdır. Türkiye kapitalizminin kendine özgü sorunlarına çözüm arayışları da neoliberal politikalarla buluşunca, 1980 sonrası dışa açılmanın ve küresel kapitalizmle bütünleşme çabalarının, farklı alanlar üzerinden birer birer gündeme geldiği yıllar olacaktır. Bu dönemi bölgesel politikalar ve bölge yönetimi açısından ikiye ayırmak mümkündür. 1990’ların sonuna kadar olan dönemde bölge kavramının neredeyse adı bile geçmemektedir. Bir başka deyişle bölge kavramının Türkiye’deki yeniden doğuşu, 1990’lı yılların sonu hatta 2000’li yılların başıdır. Ancak, neoliberal politikaların her alanda devletin küçültülmesi, özelleştirme ve yerelleşme politikalarını gündeme getirdiği bir dönemde bölgesel politikaların bunlardan etkilenmediğini söylemek mümkün değildir. Bu dönemde varolan bölgesel politika araçları giderek neoliberal politikaların gerekliliklerine uyumlu hale getirilirken, yeni bölgesel politikaların zemini de hazırlanmaktadır. Yeni bölgesel politikalar ve bölge yönetimi, 2000’lerde AB’ye üyelik sürecinin temel bileşenlerinden biri ve sermaye kesiminin taleplerinin bir sonucu olarak, kalkınma ajanslarında somutlaşan bir biçimde açığa çıkacaktır. Bu bölümde 1980’den günümüze bölgesel politikaların ve bölge yönetimi arayışlarının seyri incelenecektir.

I. NEOLİBERAL YERELLEŞME POLİTİKALARININ GİZLİ NESNESİ: BÖLGE

1970’lü yılların ilk yıllarından itibaren Türkiye’nin karşı karşıya kaldığı bazı şoklarla birlikte ekonomik koşullar giderek bozulmaya başlamıştır. Dünya ekonomisindeki enflasyonist eğilimlerin artmaya başladığı sırada Bretton Woods düzeninin sona ermesi ile başlayan belirsizlikler, 1973-74’te petrol fiyatlarının artışıyla birlikte ithalat faturasının ve iç maliyetlerin artması, Avrupa’daki belirsizliğin yabancı işçi politikalarını değiştirmesi sonucu Türkiye ekonomisinde

önemli ve karşılıksız bir dış kaynak haline gelmiş olan işçi döviz girişlerinin yavaşlaması gibi koşullar, siyasal iktidarların daha çok yatırım yapar görünmeyi bir başarı ölçütü haline getirmeleri, “makullük” sınırlarını aşan destekleme politikaları, taşıraya yüksek kaynak tahsisine öncelik vermeleri ve özel kesimin kârlarını yüksek tutabilmek üzere kamu üretim birimlerinin hammadde ara mal hizmet fiyatlarını düşük tutmaları şeklindeki politikalarıyla birleşince planlı dönemin sonu gelmeye başlamıştır.⁴⁷⁸

1980’lerde yukarıda sözü geçen sorunların çözümü olarak dışa açık, ihracata dayanan bir kalkınma stratejisinin tercihe edilmesiyle birlikte, neoliberal politikaların Türkiye’deki yansımaları ortaya çıkmaya başlayacaktır. Kamu politikaları açısından neoliberal politikaların aldığı görünüm devletin küçültülmesi ve özelleştirme politikalarıdır. Bunun mekânsal boyuttaki yansıması ise yerleşme politikaları olacaktır. Bölgesel politikalar ve bölge yönetimi açısından bakıldığında, 1980’lerin neoliberal dalgaya rağmen daha çok geçmiş dönemin izlerini taşıdığını, ancak 1990’larda özelleştirme ve yerleşme eğilimlerinin etkili olmaya başladığını söylemek mümkündür.

A. Yasal ve Yönetmelere Geçmişten Gelenler

12 Eylül Askeri Müdahalesinden sonra, kalkınma stratejisi ve ekonomi politikalarındaki büyük değişime paralel olarak, kamu yönetiminde çeşitli düzenlemeler yapılmıştır. Bu alandaki düzenlemeler, kamu yönetimi alanındaki sorunların ele alınması amacıyla kurulan komisyonların çalışmalarına dayanmaktadır. Başka bir deyişle, komisyon çalışmaları daha sonraki tarihlerde, KHK’ler şeklinde ortaya çıkan düzenleme çalışmalarının temelini oluşturmuştur.⁴⁷⁹ Söz konusu KHK’lerden biri de bölge valililiğinin kurulmasını öngören 71 sayılı KHK olacaktır.

⁴⁷⁸ B. Kuruç, “1961 Anayasası...”, s.80.

⁴⁷⁹ T. Karaer, “12 Eylül ve Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi”, *Amme İdaresi Dergisi*, C.20, S. 3, Eylül 1987, s.38-39. Bu komisyonlar “Kamu İstihdam Politikası”, “Personel Seçimi” ve “Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi” adları altında kurulmuştur. İlk iki komisyonun çalışmaları daha çok sorunların belirlenmesi düzeyinde kalmış, üçüncü komisyonun çalışmaları sonucunda “Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi” başlığını taşıyan raporla, sorunların çözümüne yönelik öneriler de getirilmiştir. “İdareyi Geliştirme” başlığı altında kamu yönetiminin düzenlenmesine ilişkin öneriler getiren bu rapor yeni düzenlemelerin çerçevesini oluşturmuştur. Karaer’in makalesi 1980-1983 yılları arasında MGK döneminde yapılan kamu yönetimini düzenleme çalışmalarını ayrıntılı bir biçimde anlatmaktadır.

1. Bölge Valiliği

1980 yılında askeri yönetim döneminde kurulan hükümetin programında, taşrada yeni bir örgütlenmeye gidilerek bölge yönetiminin kurulacağı üzerinde durulmaktadır:

Kamu idaresinde aşırı merkeziyetçilik yerine, mülki ve mahalli idarelerin yetkilerinin artırılması sağlanacaktır. Vatandaşın her işini Ankara’da halletme zorunluluğu kaldırılmaya çalışılacaktır. Bunu sağlamak üzere taşrada yeni bir teşkilatlanmaya gidilecek, kurulacak bölge idareleri özellikle mali, ekonomik ve teknik konulardan başlanarak devlet hizmetlerinin işleyişini kolaylaştırıcı yetkilerle teçhiz edilecektir.⁴⁸⁰

Bu kapsamda, kamu yönetiminin tümüyle gözden geçirilmesi ve kısa sürede pratik düzenlemeler yapılmasını öngören çalışmalar yapılmaya başlanır. 1981 yılında İçişleri Bakanlığının koordinatörlüğünde, bakanlık müsteşarlarından oluşturulan bir çalışma grubuna, taşra yönetiminin düzenlenmesi konusunda bir rapor hazırlama görevi verilir. Bu çalışma grubu Ekim 1981’de raporunu tamamlar. Çalışmalar sırasında bölgesel kuruluşlar sorunu da incelenmiştir. Rapora göre, 1981 yılı itibarıyla, 28’i bakanlık esas birimlerinin, 17’si bakanlık bağlı kuruluşlarının, 20’si bakanlık ilgili kuruluşlarının olmak üzere 65 adet bölge teşkilatı kurmuş birim saptanmıştır. Bu birimler arasında önemli görülen 16 bakanlığa bağlı veya ilgili, toplam 50 kamu kuruluşunun ülke düzeyindeki teşkilatlanmasına bakıldığında, bu kuruluşların 54 ilde bölge örgütünün bulunduğu ve bölgesel birim sayısının toplam 733’e ulaştığı görülmektedir. Değerlendirme dışı bırakılan diğer kuruluşlar da göz önüne alındığında, bu sayı daha da büyüyecektir. Bu sonuçlar üzerine, raporda iki konu önem kazanmıştır: Bunlardan ilki, bölgesel düzeyde yapılması gerekli görülen bir yönetsel düzenlemede valilik biçiminde bir koordinasyon makamının oluşturulmasıdır. İkincisi ise, bölgesel kuruluşların merkez ve alan farklılıklarının giderilmesi ve zorunluluk dışında bu kuruluşların belirlenecek fonksiyonel bölgelere göre örgütlenmeleridir.⁴⁸¹

Rapora göre, taşra yönetimindeki sorunlar, 1961 Anayasasının 115. maddesindeki tanımlamaya uygun bir şekilde illerin sayısının azaltılıp alanca büyümeleri ile çözümlenebilecektir. Ancak, “normal döneme” geçildiğinde, politik tercihlerle yeni iller kurulacak, idari yapı eskisini de aratacak şekilde tekrar

⁴⁸⁰ M. Tamer, *Kalkınma...*, s.58.

⁴⁸¹ M. Tunbul, *a.g.k.*, s.15-16.

bozulabilecektir. Dolayısıyla, en iyi çözüm bölge düzeyinde bir yönetim kurulmasıdır. Hazırlanan raporda sırasıyla, büyük il sistemi, kurul tipi yönetim mekanizması, koordinatör valilik ve bölge valiliği şeklinde dört seçenek üzerinde durulur. Önerilen, bölge valiliği kurulması yoluna gidilmesidir. Ancak, tüm merkezi yönetim kuruluşlarının bölge düzeyinde yeniden örgütlendirilmeleri, bölgelerin, bir kısmı da illerden aktarılacak, uygun personel, araç gereç ve makine parkları ile donatılmaları ve hizmetlerin bölge, il ve ilçe kademelerine göre dağılımlarının yeni baştan düzenlenmesi için belli bir zamana ihtiyaç duyulacaktır. Bu nedenle, 2-5 yıllık bir süre geçiş dönemi olarak kabul edilip, bu dönemde koordinatör valilik sisteminin uygulanması önerilmiştir.⁴⁸²

Yukarıda sözü geçen Çalışma Grubu Raporu il valilerine gönderilerek görüşleri istenir, gelen yanıtların değerlendirilmesi sonunda, İçişleri Bakanlığı'nca, güçlendirilmiş valilik sistemi, koordinatör valilik sistemi, bölge valiliği sistemi şeklinde üç alternatif önerilir. Bakanlığın görevlendirdiği üç il valisi, bu öneriler doğrultusunda hazırladıkları raporları Bakanlar Kurulunun bilgisine sunar. Bölge valiliği ile ilgili yasama çalışmaları bu hızlı gelişmeler üzerine başlamıştır.⁴⁸³ Böylece, kamu yönetimini yeniden düzenleme çalışmaları sırasında, çalışma yapılan konulara ilişkin KHK'lerin hazırlanması, yürürlüğe konulması ve uygulamaların izlenerek gereken düzeltmelerin yapılmasıyla görevlendirilen “Kamu Yönetimi Komisyonu”nun ürettiği çerçeve niteliğindeki KHK'lerden biri olan, bölge valiliği kurulmasını öngören KHK gündeme gelir.⁴⁸⁴

Ekim 1983'de Resmi Gazete'de yayınlanan 71 Sayılı KHK,⁴⁸⁵ bölge valiliği kurulması düşüncesini yasalaştırır. KHK ile “kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak için birçok ili içine alan merkezi idare teşkilatının kurulması” öngörülmüş ve bu örgüte bölge valiliği adı verilmiştir. Buna göre, bölge valiliklerinin kurulması, kaldırılması, merkezlerinin belirlenmesi ve bir ilin başka bir bölge valiliğine bağlanması kanunla olacaktır. Bölge valiliği valilik merkezinin olduğu ilin adıyla anılacaktır. Ayrıca, bölge valiliğinin görev ve hizmet alanlarının sınırları il sınırlarını bölmeyecektir.

⁴⁸² A. N. Demiröz, *a.g.k.*, s.63-64.

⁴⁸³ *a.k.*, s.63-64.

⁴⁸⁴ T. Karaer, *a.g.k.*, s.48-49.

⁴⁸⁵ RG: 04.10.1983, 18181.

Bölge valisi devletin ve hükümetin bölgedeki temsilcisi ve bunların idari ve siyasi yürütme organı olarak tanımlanmıştır. Bölge valisi, Milli Güvenlik Kurulu Sekreterinin görüşü alınarak, İçişleri Bakanlığının teklifi ve Bakanlar Kurulu Kararı ile atanacaktır. Bölge valisinin yönetiminde genel sekreterlik, denetleme kurulu, planlama ve koordinasyon müdürlüğü, iç güvenlik müdürlüğü, savunma müdürlüğü ve hukuk müşavirliği birimlerinden oluşan bir örgütlenme öngörülmüştür. Öte yandan, bölgenin ekonomik ve sosyal özelliklerine göre DPT ve Devlet Personel Dairesi'nin görüşü alınarak Bakanlar Kurulu kararı ile ihtiyaç duyulan diğer birimler ve devamlı bölge kurulları kurabileceği hükme bağlanmıştır.

Bölge valisinin görevleri, Kararnamede ayrıntılı bir biçimde belirlenmiştir. Bölge valisi, bölgede kamu hizmetlerinin verim ve uyum içinde yürütülmesine, güvenliğin, kamu düzeninin, genel asayişin sağlanmasına, bölgenin kalkınma plan ve programlarının hedef ve ilkeleri doğrultusunda ekonomik, sosyal ve kültürel yönlerden geliştirilmesine çalışmakla, bölgede koordinasyon, işbirliği ve denetleme hizmetleri yerine getirmekle görevlidir. KHK'de bölge valisinin kamu düzeninin korunması, devlet sınırları ve ekonomik konulardaki görevleri, diğer görevlerine göre daha ayrıntılı bir biçimde tarif edilmiştir. Bölge valisine bölgenin kalkınması ve ekonomik düzeninin sürdürülmesine ilişkin olarak, özellikle kalkınma planlarının yürütülmesini sağlamak üzere DPT ile işbirliği içinde yürüteceği görevler verilmiştir.⁴⁸⁶

⁴⁸⁶ Bölge valisinin ekonomik konulardaki görev ve yetkileri şu şekilde tanımlanmıştır: a) Kalkınma planlarının ve yıllık programların hazırlanması sırasında bölgesindeki ekonomik konulara ilişkin görüş ve düşüncelerini ilgili bakanlık, kamu kurum ve kuruluşları ile DPT'ye bildirir. Bölge valisi bu görüşlerini hazırlarken bölgedeki illerin valilerinin ve bölge içinde ekonomik faaliyetlerle ilgili ve görevli kamu kuruluşları ile özel kuruluşların önerilerini alır, bu amaçla toplantılar düzenler, kurul ve komisyonlar oluşturabilir. Bu çalışmalara bölge valisinin isteği üzerine DPT'ce görevlendirilecek uzmanlar da katılır. b) Kalkınma planlarının ve yıllık programların hazırlanması, uygulanması, izlenmesi ve değerlendirilmesi ile ilgili olarak DPT'ce düzenlenen toplantılara katılır. c) Kalkınma planları ve yıllık programların bölge içindeki uygulamalarını izler. Bu izlemede tespit ettiği gecikmelerle, aksamalar ve uygulamalar konusundaki düşünce ve önerilerini ilgili bakanlık, kamu kurum ve kuruluşu ile DPT'ye periyodik olarak bildirir. d) Kalkınma planları ve yıllık programların verimli, etkili ve uyumlu bir şekilde tatbikini ve ekonomik faaliyetlerin düzenli olarak yürütülmesini sağlamak amacıyla merkez teşkilatınca kendisine verilen yetkiler içerisinde bölge kuruluşları, bölgedeki diğer kamu kurum ve kuruluşları üzerinde gerekli gördüğü bütün tedbirleri alır. e) Gerekli gördüğü hallerde geçici olarak ve ilgili kuruluşların planlanmış çalışmalarını ve esas görevlerini aksatmayacak şekilde bir bölge kuruluşundan personel, araç, gereç gibi kaynak ve imkânların belirli işlerde kullanılmasını veya geçici bir süre diğer bir bölge kuruluşunda görevlendirilmesini isteyebilir. Bu gibi durumlarda bölge valisi ilgili merkez teşkilatına gecikmeksizin bilgi verir. f) Valiler kanalı ile veya doğrudan bölgede ekonomik faaliyetlerde bulunan özel kuruluş ve işletmelerle, sendikalar ve meslek kuruluşlarının çalışmalarını izler, bunların dilek ve şikayetlerini kabul eder ve yetkileri

71 sayılı KHK’de bölge valisinin bölge kuruluşları ile ilişkileri de düzenlenirken bölge valisi, bölge kuruluşlarının amiri olarak tanımlanmıştır. Bölge kuruluşlarının bölgelerin her birinde, ihtiyaca göre bazılarında, bir bölgenin bütün illerinde veya birkaç ilinde görev ve hizmet yapacak şekilde kurulabileceği, ancak merkezinin bölge valiliği merkezinde bulunmasının, Bakanlar Kurulu Kararıyla belirlenecek istisnalar hariç, esas olduğu belirtilmiştir.⁴⁸⁷ Bölge yönetimi konusunda her zaman ilk akla gelen sorulardan biri olan bölge valisi ile il valilerinin ilişkilerinin nasıl olacağı konusu da, KHK’de düzenlenmiştir. Buna göre, bölge valisinin bölgesinde suç işlenmesini önlemek, kamu düzeni ve güvenliğini korumak amacıyla bölgedeki illerin valilerine emir ve talimat verebileceği, bölgesiyle ilgili olarak kalkınma planları ve yıllık programlarda yer alan konularda il valileriyle gerekli koordinasyon ve işbirliğini sağlayacağı, il valilerin faaliyetlerini denetleyebileceği ve il valileri hakkında değerlendirme raporu hazırlayıp yıl sonunda İçişleri Bakanlığına göndereceği hükme bağlanmaktadır. Görüldüğü gibi, bölge valisi çok açık bir biçimde il valilerin hiyerarşik üstü olarak tanımlanmaktadır.

Kararname, merkezleri Erzurum, Diyarbakır, Adana, Kayseri, Ankara, Konya, İstanbul, İzmir olmak üzere 8 bölge valiliği kurulmasını öngörmüştür.⁴⁸⁸ Böylece, bölge valiliği sistemi, tüzel kişiliğe sahip ve yetki genişliği ilkesine

dahilinde gerekli tedbirleri alır. Yetkileri dışındaki konuları ilgili ve yetkili merkez teşkilatına iletir. Bölge valisi ekonomik konularda yukarıda belirtilen özel kuruluş, sendika ve mesleki kuruluşlarından bilgi ve görüş isteyebilir. g) Kanunlarla kendilerine verilen yetkiler içerisinde gerekli gördüğünde ana ihtiyaç maddelerinin tüketicilere ulaştırılması, işyerlerinin çalışma durumunda bulundurulması, ulaşımda sürekliliğin sağlanması bakımından zorunlu bulunduğu tedbirleri alır.” Ayrıca, bölge valisi eğitim, kültür, turizm, sağlık ve sosyal faaliyetleri gibi konularda gelişmesini sağlayacak tertip ve tedbirleri doğrudan veya il valileri aracılığı ile alır. Bölge valisi bölgeye dahil bütün illerde ve gerekli gördüğü diğer yerleşim merkezlerinde her yıl en az bir defa inceleme ve denetleme yapar, halkın sözlü ve yazılı dilek, ihbar ve şikayetlerini dinler, bunları inceler ve incelettirir, yetkileri dahilinde olanların gereklerini yapar, olmayanları ilgililerine ve yetkililerine iletir. Dilek ve şikayetlerin sonuçlarını bunların sahiplerine yazılı olarak bildirir ve bu konuları üçer aylık raporlar halinde ilgili merkez teşkilatına duyurur.

⁴⁸⁷ V. Versan, *Kamu Yönetimi Siyasi ve İdari Teşkilat*, Der Yayınları, Onuncu Basım, İstanbul, 1990, s.202-210.

⁴⁸⁸ Bölge valilikleri kapsadıkları illerle birlikte KHK’nin I sayılı cetvelinde şu şekilde belirlenmiştir: 1. Erzurum: Ağrı, Artvin, Bingöl, Elazığ, Erzincan, Erzurum, Giresun, Ordu, Gümüşhane, Kars, Muş, Rize, Trabzon, Tunceli; 2. Diyarbakır: Bitlis, Diyarbakır, Hakkari, Mardin, Siirt, Urfa, Van; 3. Adana: Adana, Adıyaman, Gaziantep, Hatay, İçel, Kahramanmaraş, Malatya; 4. Kayseri: Kayseri, Kırşehir, Nevşehir, Sivas, Tokat, Yozgat; 5. Ankara: Amasya, Ankara, Bolu, Çankırı, Çorum, Kastamonu, Samsun, Sinop, Zonguldak; 6. Konya: Afyon, Kütahya, Eskişehir, Niğde, Konya; 7. İstanbul: İstanbul, Tekirdağ, Kırklareli, Edirne, Çanakkale, Balıkesir, Bursa, Bilecik, Kocaeli, Sakarya; 8. İzmir: İzmir, Manisa, Uşak, Denizli, Aydın, Muğla, Burdur, Isparta, Antalya.

dayanılarak yönetilen yeni bir mülki yönetim kademesi ve il valilerinin üzerinde hiyerarşik bir otorite olarak kurulmuş olmaktadır.⁴⁸⁹

Askeri yönetim dönemindeki ilk seçimlerden sonra kurulan hükümet döneminde, 71 Sayılı KHK TBMM'nin gündemine gelmiştir. Ancak, daha TBMM İçişleri Komisyonunun çalışmaları sırasında bölge valiliği kurulmasının sakıncalı bulunan yönleri üzerinde durularak olumlu bir görüş çıkmamış; Bütçe Plan Komisyonundan da benzer bir karar çıkmıştır.⁴⁹⁰ TBMM Genel Kurulundaki görüşmelerinden sonunda 71 Sayılı KHK, 3036 sayılı kanunla yürürlükten kaldırılmıştır.⁴⁹¹ Red gerekçesinde, illerin üzerinde yetki genişliğine dayalı bölgesel merkezi yönetim birimi kurmanın 1982 Anayasasının 126. maddesinin 3. fıkrasına aykırı olduğu belirtilmiştir. Sonuç olarak, 1982 Anayasasının yetki genişliği ilkesine dayalı bölgesel merkezi yönetim örgütünün kurulmasına olanak vermediği söylenebilir.⁴⁹² Bu durumda, yine de kurulacak bir bölge valiliğine ancak bölge illeri arasında koordinasyon yetkisi verilebilecektir.⁴⁹³

Öte yandan, bölge valisi il valilerinin üzerinde bir hiyerarşik üst durumuna getirildiği için mevcut yöneticilerden tepki gördüğü ve KHK'nin iptal edilmesinde

⁴⁸⁹ N. Demiröz, *a.g.k.*, s.67.

⁴⁹⁰ TBMM İçişleri Komisyonundaki görüşmeler sırasında bölge valiliğinin iller üzerinde, yetki genişliği ilkesinden hareketle bir mülki kademe oluşturmasının, Anayasasının 126. maddesine uygunluğu konusu tereddüt yaratacak ve Anayasa Komisyonundan rapor istenecektir. Anayasa Komisyonu, Anayasasının geçici 15. maddesinden hareketle Milli Güvenlik Konseyi'nden çıkan KHK'nin anayasaya aykırılığının ileri sürülemeyeceğini bildirir. Yine de, İçişleri Komisyonunda yapılan görüşmelerde bölge valiliği kurulması uygun bulunmamıştır. Komisyon, bununla ilgili 6.6.1984 tarihli raporunda aşağıdaki noktaların üzerinde durmuştur:

Anayasasının 126. maddesinde merkezi idare taşra teşkilatı belirlenirken, mülki idare üst kademesi olarak il kabul edilmiş ve bölgeye yer verilmemiştir.

Yetki genişliğinin merkeze ait teftiş, emir, direktif, sicil verme gibi yetkileri taşrada İl İdaresi Kanununda tanımlanan valiye aittir, bölge için yetki genişliğinden söz edilemez.

Anayasasının 126. maddesi ile bölge kuruluşlarına yasal dayanak getirilmeye çalışılmıştır, maddenin Danışma Meclisindeki müzakeresinde de bu düzenlemeyle ilin üzerinde bir idarenin amaçlanmadığı ifade edilmiştir.

İl İdaresi Kanunu ile vali, KHK ile de bölge valisi, devletin ve hükümetin temsilcisi, bakanların mümessili, idari ve siyasi yürütme organı olarak belirlenmiştir. Her ikisinin de İçişleri Bakanlığının inhası Bakanlar Kurulu kararıyla atanması nedeniyle hukuki statüsü aynı olan bu iki merciden birinin diğerine emir, sicil, denetleme bakımlarından üst durumunda olması, yetki ve otorite çatışmasına ve de hizmet aksamalarına, anlaşmazlıklara sebep olacaktır.

Bölge merkezi seçilen illerden yetki ve hizmet toplanması diğer illerin ihmaline sebep olabilecektir.

Bölge valiliği teşkilatının devlete külfet olacaktır, var olan valilik müessesesini giderek güçsüzleştirecek ve halkla ilişkisini kesecektir. Bu konuda bkz. M. Tamer, *Kalkınma...*, s.58-59.

⁴⁹¹ RG: 28.7.1984, 18472.

⁴⁹² A. Nalbant, *Üniter...*, s.195.

⁴⁹³ A. Ş. Gözübüyük, T. Tan, *İdare Hukuku, Cilt 1-Genel Esaslar*, Turhan Kitabevi, 3. Bası, Ankara, 2004, s.248.

İçişleri Bakanlığının ve dolayısıyla mülki idare amirlerinin çabalarının etkili olduğu bir gerçektir.⁴⁹⁴ Bunun yanı sıra, bölge valililiği kurulması düşüncesiyle yapılan idari bölümlere de çeşitli yönlerden eleştirilmiştir. Bu eleştirilere göre, bölge valiliği kurulacak 8 bölge dengesizlikleri beraberinde getirmektedir. Bölgelerin sayısı çok az, alanları çok geniş tutulmuştur. Örneğin Erzurum iline 15 il bağlanarak, oldukça geniş bir alana yayılması öngörülmüştür. Bu kadar geniş bir alana etkin bir yönetim hizmeti götürmek ve ulaşmak çok zor olacaktır.⁴⁹⁵ Sonuç olarak, 71 sayılı KHK’de öngörülen düzenleme incelendiğinde, açıkça belirtilmese de, bölge valiliğinin daha çok güvenliği sağlama işlevinin ön planda tutulduğu görülmektedir.⁴⁹⁶ Dolayısıyla, hayata geçirilmeyen bu bölge valiliği denemesinin, daha çok askeri yönetim döneminin koşullarına özgü bir düzenleme olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.

1990’ların başında, *Kamu Yönetimi Araştırması* (KAYA) bağlamında, bölge yönetimi sorunu yine gündeme gelecektir. Araştırmada, il kademesi dışındaki hizmetlerin merkezleri ve alanları birörnek olan bölgeler içinde toplanmasının gerektiği, amaçlananın kalkınma hedeflerine uygun biçimde, yönetimde düzen, yalınlık, eşgüdüm, etkililik ve verimlilik sağlamak olduğu ifade edilmiştir. Bu noktada, planlama ve eşgüdüm işlevlerinin bölge ölçüsünde tek bir yöneticiye bağlanması, özellikle bölge valisi/eşgüdümcü (koordinatör) vali mi tartışmasıyla ilişkilendirilmektedir. Genel olarak, taşrada bölge valiliği hiyerarşik bir yönetim kademesi oluşturacağı için olumsuz karşılandığı ve il ile valiyi zayıflatacağı, ayrıca zaten ağır işleyen bürokrasiyi iyice ağırlaştıracağı görüşünün yaygın olduğu üzerinde durulmaktadır. Bu bağlamda, bölge valiliği yerine eşgüdümcü valilik önerisi getirilmektedir:

...ilin üstünde bir yönetim kademesi niteliği ve yürütme erki bulunmayan ve yalnızca işlevsel bir konumu olacak biçimde; birden çok ili kapsayan (GAP gibi) bir proje ya da yatırımın gerçekleşmesini sağlamak amacıyla, proje ya da yatırımın devamı süresine bağlı olarak ve ilgili illeri kapsamak üzere, eşgüdümcü valiliğin kurulması düşünülebilir. Bu durumda, eşgüdümcü vali, bölgesindeki il valileri arasında birinci konumu ile iller arasında gerekli işbirliğini ve eşgüdümü sağlayacak, planın öngördüğü amaç, ilke ve politikaları da akılcı bir biçimde gerçekleştirecektir.⁴⁹⁷

⁴⁹⁴ M. Tamer, *Kalkınma...*, s.59,62.

⁴⁹⁵ M. Tunbul, *a.g.k.*, s.16-17.

⁴⁹⁶ R. Keleş, *Kentleşme...*, s.248.

⁴⁹⁷ TODAİE, *Kamu Yönetimi Araştırması, Genel Rapor*, Ankara, 1991, s.171.

Kamu Yönetimi Araştırmasında, eşgüdümci valiyle ilgili olarak iki nokta üzerinde özellikle durulmaktadır. İlki, eşgüdümci vali bölge merkezinin bulunduğu ilin de valisi olmalıdır. İkincisi, eşgüdümci valinin karar verme yetkisi, ilgili proje ölçeğinde ulusal kalkınma planı ve yıllık programlarla sınırlı kalmalı; bu anlamda kaynakların dengeli kullanımı ve atıl kaynakların gereksinim duyulan yerlere aktarımı konularında yetkili kılınmalıdır. Bu kapsamda, eşgüdümci valinin başkanlığında, bölgedeki valilerin, müdürlerin, ilgili belediye başkanlarının ve valinin uygun göreceği öteki görevlilerin katılacağı bir Planlama ve Eşgüdüm Kurulu oluşturulması gerektiği de belirtilmiştir.⁴⁹⁸ Kamu Yönetimi Araştırmasındaki bu önerilerin de pratikte herhangi bir yansıması olmayacaktır.

Bölge yönetimi açısından özel bir örnek olan *Olağanüstü Hal Bölge Valiliği*, 1987’de 285 sayılı KHK⁴⁹⁹ ile kurulmuştur. Olağanüstü Hal Bölge Valiliği, 1987 yılında olağanüstü hal ilan edilen bölgede bulunan ve sayma yolu ile belirtilen illeri kapsamaktadır. İçişleri Bakanlığına bağlı olarak görev yapan Olağanüstü Hal Bölge Valisi, görev alanına giren illerde İl İdaresi Kanunu ve çeşitli kanunlarda il valilerine verilen görev ve yetkiler dahilinde, kendisine verilen olağanüstü yetkileri kullanmaktadır. Olağanüstü Hal Bölge Valiliğinin, kaldırılması ve sınırlarının değiştirilmesi yetkisi Bakanlar Kuruluna verilmiştir. Bütün bu hükümler, Olağanüstü Hal Bölge Valiliğinin, geçici bir bölgesel yönetim örneği olduğunu göstermektedir.⁵⁰⁰

2. Bölgesel Kuruluşlar

1980 sonrası bölgesel kuruluşlara ilişkin gelişmeleri değerlendirmek için öncelikle 1982 Anayasasının konuyu nasıl düzenlediğine bakmak gerekir. Anayasanın 126. maddesinin 3. fıkrasında “kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla, birden çok ili içine alan, merkezi yönetim teşkilatı kurulabileceği ve bu teşkilatın görev ve yetkilerinin kanunla düzenleneceği” hükme bağlamıştır. 1980 sonrasından kurulan merkezi yönetim kuruluşlarının bölge örgütlerinin yasal dayanağı bu madde olmuştur.

⁴⁹⁸ a.k., s.171-172.

⁴⁹⁹ RG: 14.7.1987, 19517.

⁵⁰⁰ A. Ş. Gözübüyük, T. Tan, a.g.k., s.249.

1982 Anayasası, 1961 Anayasasının aynı konuyu düzenleyen 115. maddesinin 3. fıkrasından farklı bir düzenleme getirmektedir. İlk olarak, belli kamu hizmetleri ifadesindeki “belli” sıfatı çıkarılmış; ikinci olarak, kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlama amacı getirilmiştir. Ancak iki hükmün birbirinden ayrıldığı çok önemli bir başka nokta, 1982 Anayasasına göre kurulan bölgesel merkezi yönetim örgütlerinin kuruluş ilkesinin, 1961’de olduğu gibi yetki genişliği olarak tanımlanmamasıdır. Bir başka deyişle, Anayasa yetki genişliği ilkesini, sadece il yönetimi için temel ilke olarak öngörerek, mülki idarenin ana birimi olarak ili korumuştur. Dolayısıyla, 1961 Anayasası bazı kamu hizmetlerinin il üstü merkezi yönetim organları tarafından yürütülmesi çerçevesinde hizmet ilkesine dayalı bir bölgesel örgütlenme düzenlemesi yaparken, 1982 Anayasası kamu hizmeti ölçütüne bağlı kalarak genel yetkili bir merkezi yönetim örgütünün kurulabileceğini öngörmüştür.⁵⁰¹

Bölgesel kuruluşlara ilişkin diğer gelişmelere bakmak için, yine askeri yönetim döneminde yapılan Müsteşarlar Çalışma Grubunun çalışmalarına dönmek gerekir. Çalışma grubu, bölge yönetimi kurulması yönündeki görüşleri çerçevesinde, tüm kuruluşların bölgesel düzeyde örgütlenmeleri üzerine bir araştırma yapmıştır. Bu araştırmada, DPT ile İmar ve İskan Bakanlığının fonksiyonel bölge merkezleri ve etki alanları konusunda daha önce yaptığı çalışmalar temel alınır. Ülke yerleşme merkezleri sistemi içinde, ek olarak bazı taşra kuruluşlarının alanları da göz önüne alınarak değerlendirmeler yapılır. Bu değerlendirmelerde, kurulması düşünülen veya önerilen bölge yönetimi yaklaşımlarının yalnızca idari bir sistem olarak değil, aynı zamanda ekonomik ve sosyal sorunların çözümünde bir araç olarak düşünülmüş olması da önem kazanmıştır. Bu nedenle, DPT’nin yaptığı Yerleşme Merkezlerinin Kademelenmesi Araştırması sonucunda ortaya çıkan 16 fonksiyonel bölge üzerinde bazı yeni düzenlemeler yapılmıştır. Sözü geçen düzenlemeler sonucunda 18 bölge merkezi ve bu merkezlere bağlı iller saptanmış;⁵⁰² öneri olarak Başbakanlığa

⁵⁰¹ A. Nalbant, *Üniter...*, s.194.

⁵⁰² Öngörülen bölgeler şu şekildedir: 1.İstanbul: İstanbul, Edirne, Kırklareli, Tekirdağ, Kocaeli, Sakarya; 2.Bursa: Bursa, Çanakkale, Balıkesir; 3.İzmir: İzmir, Manisa, Uşak, Aydın, Denizli, Muğla; 4.Eskişehir: Eskişehir, Kütahya, Afyon, Bilecik; 5.Antalya: Antalya, Isparta, Burdur; 6.Konya: Konya, Niğde; 7.Ankara: Ankara, Çankırı, Çorum, Bolu; 8. Adana: Adana, İçel, Hatay; 9.Kayseri: Kayseri, Nevşehir, Kırşehir, Yozgat; 10.Gaziantep: Gaziantep, Adıyaman, Şanlıurfa, Kahramanmaraş; 11.Diyarbakır: Diyarbakır, Siirt, Mardin; 12.Elazığ: Elazığ, Tunceli, Bingöl, Malatya; 13.Van: Van, Hakkari, Bitlis, Muş; 14. Erzurum: Erzurum, Ağrı, Kars, Erzincan; 15.Sivas: Sivas, Tokat;

sunulmuştur. Öneri Başbakanlık tarafından değerlendirildikten sonra, taşra kuruluşlarının yeniden düzenlenmesi ve bölge sayısının azaltılması için, belirlenen 18 bölge ve bölge merkezine uyumlu hale gelinmesini isteyen bir yazı 20.5.1982 tarihinde tüm bakanlıklara duyurulmuştur.⁵⁰³ Sonuç olarak, bu çalışmaların da pratikte herhangi bir değeri olmayacaktır. Ancak, “Aralık 1983’de yapılan yeniden düzenleme çalışmaları sırasında, gereksiz ve yararsız görülen birçok bölge örgütü kaldırılmıştır.”⁵⁰⁴

Bölgesel örgütlenmeye ilişkin asıl düzenlemeyi 1984 yılında çıkarılan 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş Esasları Hakkında Kanun⁵⁰⁵ getirir. 3046 Sayılı Kanun, kamu hizmetlerinin düzenli, süratli, etkili, verimli ve ekonomik bir şekilde yürütülebilmesi için bakanlıkların kuruluşu, teşkilat, görev ve yetkilerine ilişkin esas ve usulleri düzenlemek amacıyla, bakanlıkların merkez, taşra ve yurt dışı teşkilatları ile bağlı ve ilgili kuruluşlara ilişkin hükümleri kapsayan bir çerçeve kanundur. Kanunda bakanlıkların taşra teşkilatının kurulmasında belli esaslara uyulacağı vurgulanmıştır.⁵⁰⁶ 3046 sayılı kanun ile merkezi yönetimin bölge örgütlenmesi, genel

16.Samsun: Samsun, Sinop, Amasya, Ordu; 17.Trabzon: Trabzon, Gümüşhane, Giresun, Rize, Artvin; 18. Kastamonu: Kastamonu, Zonguldak. Bu konuda bkz. M. Tunbul, *a.g.k.*, s.16-18.

⁵⁰³ *a.k.*, s.16-18,43.

⁵⁰⁴ TODAİE, *Kamu...*, s.169.

⁵⁰⁵ RG: 9.10.1984, 18540.

⁵⁰⁶ Bu esaslar şu şekildedir:

Bölge, il ve ilçe kuruluşları görev ve hizmet alanlarının sosyal, ekonomik özelliklerine, nüfus ve coğrafi durumuna, görev ve hizmetlerin niteliklerine ve ihtiyaca göre farklı tip ve statüde kurulabilir ve bunlara farklı yetkiler verilebilir.

Bakanlıkların ve bağlı kuruluşlarının bölge, il ve ilçelerde bakanlık ve bağlı kuruluşu temsil edecek şekilde tek bir taşra teşkilatı kurmaları esastır. Ancak, bu şekilde teşkilat kurmanın ekonomik olmaması, hizmetlerin mahiyet itibarıyla tek bir il kuruluşu bünyesinde birleştirilmesine imkân bulunmaması veya başarılı ve verimli çalışmaları görülen taşra birimlerinin aynen muhafaza edilebilmesi gibi gerekçelerle bakanlıkların ana hizmet birimleri ve bağlı kuruluşları, ayrı il ve ilçe müdürlükleri de kurulabilir. Bu şekilde kurulan il ve ilçe müdürlüklerinin görev, yetki ve sorumlulukları birbiriyle ve diğer kamu kurum ve kuruluşları ile ilişkileri kuruluş kararnamesinde gösterilir.

Merkezi idarenin taşra teşkilatı kurma yetkisi kurum ve kuruluşların kendi kanunlarında belirtilir. Kanunlarında bu konuda açıkça yetki bulunmayan bir kurum veya kuruluş taşra teşkilatı kuramaz.

Sürekli görev ve hizmet yapacak taşra teşkilatı ihtiyaçlara ve hizmetin özelliklerine göre bölge, il ve ilçe kuruluşları olarak ilgili merkez teşkilatının teklifi üzerine DPT ile Devlet Personel Başkanlığının görüşleri alınarak Bakanlar Kurulu Kararı ile kurulur, kaldırılır veya değiştirilir.

Ülke düzeyinde yerine getirilmesi gereken hizmetler için, taşra teşkilatının il ve ilçe kuruluşu şeklinde düzenlenmesi esastır. Ancak, bu hizmet alanlarında bölgedeki illerin tamamına destek sağlayacak nitelikte bölge kuruluşları kurulabileceği bölgenin bütün illerinde veya birkaç ilinde görev ve hizmet yapacak şekilde de bölge kuruluşları kurulabilir.

Göreve ve hizmet özellikleri sebebiyle bölge kuruluşları ve bunların merkezlerinin bulunacağı yerler ve bölge müdürlüklerine dahil olacak iller kuruluşuna ait Bakanlar Kurulu Kararı ile belirlenir.

ve soyut biçimde kurala bağlanmış olmaktadır.⁵⁰⁷ Bakanlıklar ve bağlı kuruluşları, bakanlıkların kuruluş kanununda açıkça belirtiliyorsa bölge teşkilatı kurabilecektir. Başka bir deyişle, ancak bu yasal izin varsa, bakanlıklar ve bağlı kuruluşları Bakanlar Kurulu Kararı ile bölge örgütlenmesine gidebilecektir.⁵⁰⁸ 1990'lı yılların başında yapılan Kamu Yönetimi Araştırmasında ise, 1982 Anayasasına göre ilin merkezi yönetim örgütlerinin en üst kademesi olduğu ve birden çok ili içine alan merkezi yönetim örgütü olarak bölgenin ise istisnai bir örgüt olduğu değerlendirilmesi yapılmıştır.⁵⁰⁹

Bilindiği gibi, bütün bu yasal düzenlemeler bölgesel kuruluşlara ilişkin sorunları gidermemiştir. Özellikle il yönetimi ve bölge kuruluşları arasındaki ilişkiler sürekli bir biçimde sorun kaynağı olmaya devam etmiştir. Örneğin, 1980'li yılların sonuna doğru mülki idare amirlerinin sorunları üzerine yapılan bir araştırmada, vali ve kaymakamlarla yapılan anket çalışmasında, bölge kuruluşları ile ilişkilerin saptanması için sorulan, “bölge kuruluşları ile mülki idare amirleri arasındaki ilişkilerin hizmet üzerindeki etki ve sonuçları nelerdir?” şeklindeki soruya % 83 olumsuz, % 17 olumlu cevabı verilmiştir. Aynı araştırmada “Mülki idare amirliği kariyerinin sizce içinde bulunduğu en önemli sorunlar nelerdir?” şeklindeki soruya verilen yanıtlar arasında, beşinci sıradaki sorun olarak, bölge kuruluşları ile ilişkiler denilmiştir. Bu durumun sorun olarak tanımlanması % 5 düzeyindedir.⁵¹⁰ Anket çalışmasının sonunda, bu konuda getirilen önerilerde, bölge kuruluşları ile ilişkilerin yeniden ele alınması gerektiği üzerinde durularak, bölge valiliğinin bölge planlaması ile birlikte ele alınması gereken temel sorunlardan biri olarak düşünülmesi gerektiği vurgulanmıştır.⁵¹¹

Kalkınma plan ve programı çerçevesinde geçici taşra teşkilatı, görev veya hizmet süresi belirtilmek şartıyla ilgili bakanlığın teklifi üzerine ortak kararname ile kurulur. bu teşkilat görevleri sona erince kaldırılır.

Acil ve olağanüstü hallerde bir bakanlık, Başbakana bildirmek ve yukarıdaki esaslara göre gerekli işlemleri sonradan tamamlamak kaydıyla geçici taşra teşkilatı kurulabilir.

Diğer kamu kurum ve kuruluşlarının taşra teşkilatı kendi kanunlarında belirtilen usule göre kurulur.

⁵⁰⁷ A. Ş. Gözübüyük, T. Tan, *a.g.k.*, s.246.

⁵⁰⁸ M. Günday, *İdare Hukuku*, Anadolu Üniversitesi Yayınları, No. 1467, Eskişehir, 2003, s.200-201.

⁵⁰⁹ TODAİE, *Kamu...*, s.169.

⁵¹⁰ F. D. Yaşamış, *Yönetim ve Yöneticinin Temel Sorunları*, Türk İdareciler Derneği Yayınları, Ankara, 1987, s.21-24.

⁵¹¹ İlk dört sırada ifade edilen diğer sorunlar sırasıyla, yetki-sorumluluk dengesizliği (% 42), fon eksikliği ve harcamada bulunamamak (% 19), siyasal baskı ve kayırma (% 16), mülki idare yapısı ile ekonomik yapı arasındaki uyumsuzluk (% 7) şeklindedir. Bölge kuruluşları ile yaşanan sorunların

1990'ların başında Kamu Yönetimi Araştırması sonunda, 40 il ve 2 ilçede, 2 bakanlığın ve 12 bağlı kuruluşun toplam 215 bölge kuruluşu olduğu saptanmıştır. Bu araştırmanın bulgularına göre, yalnız bir ili kapsayan bölgeler bulunduğu gibi; 10 ili içine alan bölgeler de vardır. Birçok ilde ancak 1-2 bölge kuruluşu bulunmasına karşın, kimi büyük illerde 10-16 ayrı bölge kuruluşu bulunmaktadır. Bazı bölgelerin illerde, bazılarının da hem illerde hem de ilçelerde alt birimleri bulunmaktadır. Kadro ve çalışan personel yönünden de bölgeler arasında büyük farklılıklar vardır. Özellikle Doğu ve Güneydoğu Anadolu'daki bölge kuruluşlarında teknik elaman sıkıntısı çekilmektedir. Bazı bölgelerde ise kadroların % 50'si boştur. Bazı bölgeler genel bütçe içinde yer alırken, bazıları katma bütçelidir; biri ise (Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü) döner sermayelidir. Bu sonuçlar, bölge kuruluşları arasındaki farklılıkların adeta 'katlanarak' devam ettiğini göstermektedir. Kamu Yönetimi Araştırmasında bölge kuruluşları ile ilgili olarak üzerinde durulan bir başka sorun, yatırımlara ilişkin koordinasyonsuzluktur. Bölge kuruluşları yatırım programların kendileri hazırlayarak merkeze göndermektedir. Ancak, bu sürece valilerin ve il yönetiminin planlama ve eşgüdüm birimlerinin katkısı olmamaktadır. Ayrıca, ödenek sıkıntısı nedeniyle de yatırımlarda başarı sağlanamamaktadır. Bu sorunları çözümü olarak bir önceki başlıkta değinilen eşgüdümcü valilik önerisi geliştirilmektedir.

Araştırmada, bölge kuruluşlarından Karayolları, DSİ ve Orman Genel Müdürlükleri dışında diğerlerinin kaldırılması önerilmektedir. Ancak yine de ekonomik bütünlüğü sağlama amacına dönük olarak yatırımcı kuruluşların bölge kuruluşu kurmasının engellenmemesi gerektiği belirtilmektedir. Bu bağlamda bölgesel kuruluşlarla ilgili olarak önerilen genel ilkeler ise bölgenin belli bir su, toprak, orman havzası gibi coğrafi ve topografik alanı kapsaması, nüfus yoğunluğu ile birlikte, ekonomik, sosyal ve kültürel etkinliklerin yoğun olduğu ilin bölge merkezi olarak belirlenmesi, bölgelerin olabildiğince, aynı merkezde ve aynı illeri kapsayacak biçimde oluşturulması, bölge kuruluşlarının kalkınma yönetiminin bir

arkasından gelen diğer sorunlar ise mülki idare teşkilatının yetersizliği (% 5), modern yönetim bilgi ve becerilerinin yokluğu (% 4) ve oranında yerel yönetimlerle ilişkiler şeklinde ifade edilmiştir. Bkz. a.k.

gereği ve il ve ilçe örgütü kurulmasına gerek olmayan nokta hizmetler için kurulması ve kesin bir zorunluluk olmadıkça bu yola başvurulmaması şeklindedir.⁵¹²

Sonuç olarak, bütün bu çözüm arayışlarına rağmen, 3046 sayılı yasayı da ‘arkasına alan’ bakanlıklar bölge kuruluşları kurmaya devam etmiştir. Hâlâ, aynı bakanlığın birden çok sayıda bölge örgütü bulunmakta, bunlar birbirinden bağımsız ve ilgisiz bir yapıda yer almakta, sayıları, merkezleri⁵¹³ ve hizmet alanları arasında farklılıklar sürmekte, aynı veya benzer amaçlı kuruluşların ayrı bakanlıklar tarafından bölgesel düzeyde örgütlenmelerinin yol açtığı sorunlar devam etmektedir. Kısaca, bölge kuruluşlarının “dağınıklık” olarak nitelendirilen durumu bugün de sürmektedir.⁵¹⁴

B. Bölgesel Politikalarda Geleceğin Hazırlıkları

Türkiye’de 1980 dönüşümüyle birlikte neoliberalizmin rüzgarları esmektedir. Devletin ekonomiye müdahalesinin sürekli eleştirisi ve tartışma konusu olduğu, kamu politikalarının da neoliberalizme göre biçimlenmeye başladığı bu ortamda, bölgesel politikaların dayandığı temeller de yavaş yavaş değişmeye başlayacaktır.

1990’lara doğru, bölgesel dengesizlik sorununun giderek derinleştiği saptamalarına, önceki dönemde bu konuda yapılan ya da yapılmayanların eleştirisi eşlik etmektedir. Eleştiriler genelde iki ekseninde yoğunlaşmaktadır. Birincisinde, bölgesel kalkınma politikalarının ve onun ana aracı olarak bölge planlamanın önemi kabul edilmektedir. Ancak, Türkiye’de bu alanda yapılanlar ya uygulanmadığı ya uygulamaya devam edilmeyerek başarısızlıkla sonuçlandığı için, sadece başlangıç aşamasında kalmıştır. İkinci eksenindeki eleştiriler ise neoliberalizmle gelen yeni dönemin artık farklı bölge politikaları gerektirdiği ve sadece devletin güdümüyle oluşturulacak bölge politikalarının başarısız olacağı, nitekim geçmişte de başarısız olduğu savına dayanmaktadır. Bu iki eleştiriye her zaman bu kadar billurlaşmış

⁵¹² TODAİE, *Kamu...*, s.170-171.

⁵¹³ 2001 yılında yapılan bir çalışmada, bölgesel kuruluşların farklı bölge sayılarına rağmen çoğunlukla aynı illerde bölge merkezi kurdukları sonucuna ulaşılmıştır. 24 adet önemli kurum ve kuruluşun bölge örgütlenmesi incelenmiş ve ortak bölge merkezi konumunda olan iller belirlenmiştir. Buna göre Adana 16, Ankara 23, Antalya 16, Bursa 15, Diyarbakır 15, Erzurum 15, İstanbul 21, İzmir 24, Kayseri 11, Konya 15, Malatya 11, Samsun 17, Sivas 11, Trabzon 19, Van 10 kuruluşun bölge merkezi işlevini görmektedir. Bkz. S. Bayramoğlu, “Türkiye’de...”, s.94-95.

⁵¹⁴ İ. Türe, “Türkiye’de Bölge Yönetiminin Niteliği, Sorunları ve Çözüm Arayışları” *Amme İdaresi Dergisi*, C.31, S.2, Haziran 1998, s.67-69.

haliyle görmek mümkün değildir. Genellikle iki bakış açısının birbirine girdiği bir eleştirel yaklaşım hakim olmuştur.

Türkiye’deki bölge politikalarının uygulamada başarısız olduğu düşüncesine dayanan görüş, temel olarak planlı kalkınma döneminden itibaren bölgesel dengesizlik sorunu üzerinde durulması ve bölge planlaması çalışmalarına programlarda yer verilmesine karşın, öngörülen hedeflere tam anlamıyla varılamadığı ve aslında bölge planlamanın hiçbir zaman tam olarak uygulanamamış olduğu düşüncesine dayanmaktadır. Bölge planlama deneyimi ülke bütününe yayılmamış, geliştirilen çeşitli planlar ve projeler sınırlı ölçüde etkili olmuştur. Ayrıca, bölge planlama, planlama hiyerarşisine dahil edilemediği için kurumsallaşamamıştır.

Yukarıda sözü geçen bakış açısıyla kalkınma planları değerlendirilirken, planlama yaklaşımının, sanayileşme ve ekonomik kalkınma sorunlarına sektörel açıdan çözüm getirme yönünde olduğu değerlendirilmesi yapılmaktadır. Buna bağlı olarak, plan modellerinde, sektörler arasında kaynakların optimum dağılımı yoluyla ülke ölçeğinde dengenin sağlanması hedeflenmiştir ve bu hedefle, mekânda dengeli kalkınmayı getirecek bir yerleşme düzeninin bütünleştirilmesi gerektiği dikkate alınmamıştır. Böylece, bölgesel dengesizliklerin giderilerek kalkınmanın mekânda dengeli dağılımının sağlanması hedefine varılamamış; yatırımlar belli gelişme odaklarına yığılmış, bölgelerarası gelir dağılımındaki dengesizlik giderilememiştir.⁵¹⁵ Bu bağlamda, Türkiye’nin ekonomik büyümeyi önceleyen, göreceli olarak avantajlı yerlere ve alanlara öncelik veren geleneksel plan yaklaşımının, kaynakların yeniden dağılımını coğrafya esasına göre öneren bölgesel gelişme yaklaşımı ile bağdaşmasının güçlüğünden kaynaklanan bir ikilemi uzun süre yaşadığı vurgulanmaktadır.⁵¹⁶

Eleştirel bakış açısıyla planlı dönemde yapılan bölge planlama çalışmaları, birçok yönden eksikli bulunmaktadır. Bu bağlamda, üzerinde durulan noktalar

⁵¹⁵ A. Bilsel, G. Bilsel, “Fiziksel Planlamalar Dizisinde Uygulanan-Uygulanmayan Planlama Kademeleri ve Kentsel Mekânda Öncelikli Alan Planlaması”, *Türkiye’de Şehirciliğin Gelişiminde Son 30 Yılın Değerlendirilmesi, Türkiye’de 15. Dünya Şehircilik Kongresi, 6-8 Kasım 1991, 9 Eylül Üniversitesi, Mühendislik-Mimarlık Fakültesi Şehir ve Bölge Planlama Bölümü, İzmir, 1991, s.196.*

⁵¹⁶ R. Dağ, “Doğu ve Güneydoğu Bölgelerinin Gelişmesi Örneğinde Bölgesel Kalkınma Makro Politikaları”, *Bölgesel Kalkınma Politikası (TESEV)* içinde, TESEV, İstanbul, 2000, s.38.

genellikle şu şekildedir: Bölge planlama çabaları, daha alt düzeyde metropoliten ve kentsel planlamaya bilgi aktarımı sağlayacak envanter çalışmalarına yönelmiş, bölge kavramı bilgi derleme amacıyla il temelinde geliştirilmiştir. Bölgesel etki alanı değişimleri ile bölgelerarası nüfus, işgücü ve kaynak hareketliliklerini sergileyen analizler yapılamamıştır. Türkiye için uygun bölge planlamanın ne olduğu sorusunun üzerine gidilmemiş, fiziksel ağırlıklı coğrafi bölge kavramından ekonomik ağırlıklı işlevsel bölge kavramına geçilememiştir.⁵¹⁷ Oysa,

...başarılı bir bölgesel politika izlenebilmesi için önce Türkiye’de var olan büyümenin mekânsal farklılaşması süreçlerine teşhis koymak, sonra da bu süreçleri değiştirebilecek politikaları ve planlama araçlarını, bu süreçlere referansla tanımlamak gerekir...Türkiye planlamasında yapılan bu süreçleri tanımadan normatif olarak hedefler koymak olmuştur. Böyle olunca, bu planların uygulanmamasında, bunu uygulatacak siyasal güçlerin bulunmaması yanı sıra, büyümenin mekânsal farklılaşmasının gerisindeki süreçleri tanıma yolunda yeterince çaba gösterilmemesinin de katkısı olmuştur denilebilir.⁵¹⁸

Başka bir deyişle, Türkiye’de “bölge planlaması olgusunun etkinliğini ve anlamını yitirmesini de –uygulamayı yönlendirecek yasal ve yönetsel araçlardan yoksunluğu yanı sıra- yatırımların yer seçimleri konusunda, sektör bazına dayalı planlamanın yol açtığı” koşullarda aramak yanlış olmayacaktır.”⁵¹⁹

Bölgesel politikaların başarısızlığı üzerine, Kamu Yönetimi Araştırmasında da bazı eleştiriler yapılmıştır. Araştırmada yapılan değerlendirmede, bölgesel ve yerel planlama çalışmalarının geliştirilemediği, bu yüzden ulusal planlama sisteminin aşağıdan yukarıya ve yukarıdan aşağıya, iki yönlü bir süreç olarak etkili bir biçimde işleminin sağlanamadığı belirtilmiştir.⁵²⁰

Planlı dönemdeki bölge politikalarına eleştiren ikinci görüş sadece eksiklikleri saptamakla kalmamış, dünyadaki yeni bölgecilik eğilimlerinin Türkiye’deki bölgesel sorunların çözülmesi için tek çözüm olduğunu savunmuştur. İleriki bölümlerde daha geniş bir biçimde ele alınacak olan bu bakış açısı, Türkiye’de bölgesel politikaların ekonomik motiflerden çok sosyal ve siyasal motiflerle yürütüldüğü eleştirisi temelinde, bölgesel politikaların daha ekonomik, özel sektör odaklı, adem-i

⁵¹⁷ A. Bilsel, G. Bilsel, *a.g.k.*, 1991, s.196.

⁵¹⁸ İ. Tekeli, “Dört Plan Döneminde Bölgesel Politikalar ve Ekonomik Büyümenin Mekânsal Farklılaşması”, *ODTÜ Gelişme Dergisi*, Özel Sayı, 1981, s.389.

⁵¹⁹ G. Bilsel, “Planlar Dizisi ve Ülke Fiziksel Yerleşme Düzeni Planlaması Üzerine”, *Ülke Ölçeğinde Planlama ve Düzenleme Sorunları Kolokiyumu*, 6-7 Kasım 1980, Mimar Sinan Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 1984, s.82.

⁵²⁰ TODAİE, *Kamu...*, s.33.

merkeziyetçi ve bütünleştirici olması gerektiği yönünde önerilerin geliştirilmesiyle etkisini artırmıştır.⁵²¹

1. Neoliberal Yerelleşme Politikaları İçinde Bölgesel Politikalar

1990'lara doğru neoliberal paradigma, hem devletin küçülmesi ve özelleştirme politikalarıyla kamu politikalarının temeli haline gelmiştir. Bu durum bölgesel politikalar bakımından da çok farklı değildir. Sadece bir süreliğine bölge, yerelin 'arkasına saklanmış' gibidir. Bu nedenle yerelleşmeyi amaçlayan her türlü politikanın bölgeselleşmeyi de etkilediğini söylemek yanlış olmayacaktır. Öte yandan, kalkınma planları başta olmak üzere bölgesel politikalarda 2000'lerdeki yeniden canlanışı haber veren bazı işaretler belirmeye başlamıştır.

a. Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989): Bölge Tanımı İdari Sınırlara Uymak Zorunda Değildir, Önemli Olan Bölgenin Gelişmesidir⁵²²

Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, sanayinin ülke çapında yaygınlaştırılmasını, bölgelerarası farkların azaltılması açısından zorunlu saymaktadır. Ancak, bölgesel talep koşullarına duyarlı sektörlerin her bölgede, ulusal nitelik taşıyan sektörlerin ise sanayi potansiyeli olan yörelerde desteklenmesi önerisini getirmiştir. Bu temelde, bölge planlamasının amacını, iktisadi açıdan gelişmekte olan bölgelerle, belirli sektörler açısından potansiyel gösteren bölgelerde gelişmenin hızlandırılması, kaynakların etkin kullanımının sağlanması şeklinde koymuştur. Bölge planları, gelişmenin hızlandırılmasının amaçlandığı bölgelerde, bölge kaynaklarının ekonomik faaliyet kollarının gelişmesiyle uyumlu bir şekilde ele alınmasını ve gerekli önlem ve araçların belirlenmesini sağlayacaktır. Ayrıca,

⁵²¹ OECD, *Regional Problems and Policies in Turkey*, OECD Publication, Paris 1988, s.37,54-55. Bu çalışmada, DPT'nin, ilgili bakanlık ve kurumlarının faaliyetleri bölgesel politikalar açısından yetersiz bulunmakta ve özellikle yatay ve dikey bütünleşme içinde politikalar üretilmesi önerilmektedir. Yatay bütünleşme açısından, konuyla ilgili bakanlık ve kurumların yanı sıra bölgesel politikalarla ilişkili çeşitli kesimlerden temsilcilerin (iş adamları, bankacılar, sendikacılar vb.) çağrılacağı, plan hazırlanması için bir araya gelmiş *ad hoc* bir komitenin ya da düzenli olarak toplanan bir komitenin bölgesel politikaların hedeflerini daha net, gerçekçi ve kabul edilir hale getireceği önerisi getirilmektedir. Dikey bütünleşmenin ise halkın görüş ve eleştirilerinin araştırılması ve dikkate alınması gerektiği savından hareketle, belirli sürelerde yapılacak, belediye başkanlarının ya da yerel yönetim temsilcilerinin katıldığı toplantılarla bunun sağlanabileceği vurgulanmaktadır. Ayrıca, merkezi hükümetin temsilcisi olsalar da valilerin görevli oldukları illerin ihtiyaçları hakkında bilgi sağlanmasına yardımcı olabilecekleri eklenmektedir.

⁵²² Bu kısım yazılırken tamamıyla Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planının ilgili bölümlerinden yararlanılmış, ayrıca sayfa numarası göstermeye gerek görülmemiştir. Bkz. DPT, *Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989)*, Ankara, 1985.

yerleşme düzenini etkileyecek büyük projelerin çevre ve bölgeye olabilecek etkilerinin ve potansiyel faaliyet alanları için gerekli olan hizmet ve altyapının önceden irdelenmesi de bölge planlama çalışmaları ile gerçekleştirilecektir. Bölge planlama çalışmalarının yürütülmesi ve yatırım programlaması DPT tarafından yapılacaktır.

Planda, gelişmiş, azgelişmiş ve İstanbul ve İzmir'in merkez olduğu bölgeler şeklinde bir üçlü ayırım yapılmış, her biri için öneriler geliştirilmiştir. Buna göre, azgelişmiş bölgelerdeki bölge merkezlerinin hem hizmet yatırımları, hem de üretken yatırımlarla desteklenmesi, ikinci derecedeki merkezlerin ise hizmet ve donatım tesislerindeki eksikliklerin giderilmesi önerilmektedir. Azgelişmiş bölgelerde kurulacak imalat sanayi kuruluşları da vergi ve kredi politikalarıyla desteklenecektir. Gelişmiş bölgelerde ise, barındırdıkları metropoliten merkezlerdeki fazla yığılmayı önlemek amacıyla desantralizasyon politikaları belirlenecek, bununla uyumlu hizmet ve donatım fonksiyonlarının geliştirilmesi sağlanacaktır. İstanbul ve İzmir'in merkez olduğu bölgelerde ise doğal kaynaklara ve hizmet işlevlerine bağlı olarak alt bölge merkezlerinin tanımlanması gerekliliği üzerinde durulmuştur.

Kalkınmada Öncelikli Yörelerde, gelişmelerinde itici güç olabilecek sektörlerin gelişmesi desteklenecek, bu bölgelere dönük özel bir fon oluşturulacaktır. Büyük ölçekli yatırımların yanı sıra küçük ölçekli ve emek yoğun sanayi projeleri de teşvik edilecektir. Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgesinde özellikle Ortadoğu pazarına dönük bir sanayileşme teşvik edilecektir. Sektörler ve bölgeler itibarıyla farklı teşvik tedbirleri uygulanması esas alınmıştır.

Planda, sanayi ve tarım sektörlerinin bölgesel dağılımına ilişkin çeşitli öneriler geliştirilmiştir. Sanayinin yaygınlaştırılması kapsamında, bölge merkezlerinde Sanayi ve Ticaret Bakanlığına bağlı olarak Proje Ofisi kurulması ve bu birimin yatırım konularının seçiminde ve fizibilite projelerinin hazırlanmasında girişimciye yardımcı olması; çeşitli sanayi kollarında kurulacak çok ortaklı şirketler ve işçi kuruluşlarına devlet güvencesi sağlanması, altyapı ve sosyal hizmet yatırımlarını gerçekleştirecek yatırımcıya vergilendirme kolaylığı getirmesi ve organize sanayi bölgelerinin kurulması planda önerilen politika araçlarıdır. Tarım alanında kırsal kalkınma projelerinin gerçekleştirilmesi bölgesel gelişmeye dönük olarak ele

alınacaktır. Plandaki bir başka yeni olgu ise, kamu ya da özel yatırım projelerinde Çevresel Etki Değerlendirme (ÇED) Raporu istenmesidir.

Beşinci Planda en çok dikkat çeken konu, bölge tanımlaması yapılırken idari sınırlara bağlı olamayan bölge kavramından yola çıkılmasının önerilmesidir. Geliştirilmesi önerilen bölge kavramının, neoliberal paradigmaya uygunluğunun arandığını tahmin etmek zor değildir. Bu bağlamda, yerleşme birimleri arasındaki karşılıklı mal, hizmet, insan ve haber akımları esas alınarak fonksiyonel bölgeler oluşturulması öngörülmektedir. Genel olarak, DPT tarafından gerçekleştirilen Yerleşme Merkezlerinin Kademelenmesi Araştırmasındaki 16 bölge ayırımına uyulması ilkesi benimsenmiştir. Planda, ayrıca, bölgelerin potansiyel kaynakları ile sorunlarını belirlemeyi amaçlayan envanter çalışmaları yapılarak, bölge gelişme şemalarının hazırlanması öngörülmüştür

b. Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994): Yeni Bir Yerleşme Kademelenmesi Kurulmalı, AT'nun Bölgesel Politikaları Dikkate Alınmalı!⁵²³

Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planında, kalkınmanın bölgeler arasında dengeli olması ve bölgesel gelişme çalışmalarının refahı artıran ve yaygınlaştıran bir şekilde ele alınması temel ilke olarak konulmuştur. Bölgesel gelişme çalışmalarında farklı boyutlardaki mekanizmalar birbiriyle uyumlu hale getirilecektir. Bu bağlamda, bölgesel gelişme çalışmaları için uluslararası standartlara uygun şekilde envanter çalışmaları yapılarak teşvik sistemi geliştirilecektir. Planda, yerleşim yerlerinin kademelenmesinde bir denge sağlamak, metropol alanlarına yönelen nüfus ve sanayi yoğunluğunu azaltmak ve bölgelerarası ve bölge içi göçleri yönlendirerek denetim altına almak üzere, yeni bir yerleşmeler kademesinin oluşturulması öngörülmektedir. Bu kademelenme yapısı, metropol altı merkezleri, orta büyüklükteki merkezleri, azgelişmiş bölgelerin merkez niteliği taşıyan kentlerini ve merkez nitelikteki kırsal yerleşme birimlerini kapsayacak şekilde olacaktır.

Altıncı Plan, sanayinin bölgeler arasında daha dengeli olarak dağılımının sağlanması için organize sanayi bölgeleri kurulmasını öngörmektedir. Söz konusu

⁵²³ Bu kısım yazılırken tamamıyla Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planının ilgili bölümlerinden yararlanılmış, ayrıca sayfa numarası göstermeye gerek görülmemiştir. Bkz. DPT, *Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994)*, Ankara, 1989.

sanayi bölgeleri daha çok metropollerde, yani kent içinde sanayi kuruluşlarının düzenli yerleşmesini ve bu yolla sanayinin desteklenmesini sağlayacaktır.

Planda, Kalkınmada Öncelikli Yörelere açısından, başta Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleri olmak üzere, bölgeler arasındaki gelişmişlik farklarının zamanla azaltılması ve bu bölgelerin potansiyelinin dikkate alınarak kamu kaynaklarının dağıtımında lehlerine uygulamalar yapılması öngörülmektedir. Özellikle imalat sanayi, madencilik ve bunlara dayalı sanayilerin kurulması ve özel sektör yatırımlarının artması için bir fon oluşturulması hedeflenmiştir. Sınır ticaretinin geliştirilmesine önem verilecektir. Bunların yanı sıra yerleşme merkezleri düzenine dikkat edilecek, bölge merkezi niteliği taşıyan yerler geliştirilecek; bölge ve alt bölge temelinde planlar yapılacaktır. Teşvik tedbirleri önceki dönemlerdeki gibi farklı oranlarda uygulanacaktır.

Altıncı plan, bölgesel kalkınma politikalarının saptanması ve uygulanmasında Avrupa Topluluğu bölge politikalarının dikkate alınması gerekliliği üzerinde durulan ilk plandır. Bu anlamda, Türkiye’de AB’ye uyum çerçevesi içinde bölgenin neoliberal yeniden doğuşunun erken habercilerinden biri sayılabilir.

2. Bölgesel Politika Araçlarının Dönüşümü

1980’li yıllarda bölgesel politikaların temel aracı Kalkınmada Öncelikli Yörelere politikasıdır. Ancak, kalkınma planlarında ortaya çıkmaya başlayan neoliberal bölgesel politikaların kurumsal araçları, özellikle 1980’li yılların sonundan oluşturulmaya başlanmıştır. Geçmişe uzanan Kalkınmada Öncelikli Yörelere yaklaşımı ve teşvik sistemi ise neoliberal dönüşüme uygun bir şekilde kullanılmaktadır.

Neoliberal dönüşüm bağlamında, bir önceki dönemin neredeyse ‘sloganlaşmış’ olan bölge planlama kavrayışı, artık ‘tedavülde kalmış’ gibidir. Bu, hem düşünsel hem de kurumsal düzlem için geçerlidir. Kamu yönetiminde, bölge planlama teriminin ‘unutulmuşluğu’ birkaç açıdan görülebilmektedir. 1983 seçimlerinden sonra kurulan hükümet döneminde bakanlık örgütlenmesinde bazı değişikliklere gidilmiş; 7 bakanlık öteki bakanlıklarla birleştirilerek, teşkilatı bulunan bakanlık sayısı 14’e, Bakanlar Kurulunu oluşturan bakan sayısı da 21’e inmiştir. Bu düzenlemeyle Bayındırlık Bakanlığı İmar ve İskan Bakanlığıyla birleştirilerek

Bayındırlık ve İskan Bakanlığı olmuştur.⁵²⁴ Yeni düzenlemede, Bayındırlık ve İskan Bakanlığının görevleri arasında artık bölge planlaması yer almamaktadır. Ayrıca, Planlama ve İmar Genel Müdürlüğü de kaldırılmıştır. Bakanlıklarla ilgili düzenlemeler getiren 3046 sayılı kanunda da bu durum korunmuştur. Bölge planları hazırlamak yetkisi 3194 Sayılı İmar Kanunu ile DPT'ye tanınmıştır. İmar Kanununda bölge planı sosyo-ekonomik gelişme eğilimlerini, yerleşmelerin gelişme potansiyelini, sektörlerle ilgili hedefleri, faaliyetlerin ve altyapıların dağılımını belirlemek amacıyla yapılan planlar olarak tanımlanmıştır.⁵²⁵ Ancak, artık bölge planından anlaşılan ya sadece bölgesel fiziki plan ya da bölgenin kendi gelişme dinamikleri etrafında geliştirilecek bölgesel gelişme planıdır. Ulusal kalkınmanın bir parçası olan ya da ulusal düzeyde belirlenmiş bölgesel politikalar temelinde şekillenen bir bölge planlama yaklaşımı akla gelmemektedir.

Özetle, yerelin kendi potansiyeli ile kalkınması, devlet desteğinin de bu yönde yoğunlaşması temelinde oluşturulan yeni kurumsal araçlar, yeni bölgecilik yaklaşımının Türkiye'ye yerleşmesinin yolunu açmaktadır.

a. Kalkınmada Öncelikli Yörelere ve Teşvik Sistemi

Kurumsal dönüşümün gösterilmeye çalışılacağı bu kısma 1980 sonrası Kalkınmada Öncelikli Yörelere Dairesi'nin uğradığı değişikliklerle başlamak çok yanlış olmayacaktır. 1991'de DPT'nin kuruluş yasasındaki değişikliklerle, Daire genel müdürlük haline gelmiş ve Kalkınmada Öncelikli Yörelere ve Bölgesel Kalkınma Genel Müdürlüğü adını almıştır. Ancak, bu ad 1993'de 511 sayılı KHK ile adı Kalkınmada Öncelikli Yörelere ve Bölgesel Gelişme, 1994'de de 540 sayılı KHK ile Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü halini alacaktır.⁵²⁶

Uygulamaya doğru dönüş yaparsak, 1980 yılına kadar Kalkınmada Öncelikli Yöre kapsamındaki iller bir bütün olarak ele alınmış, özellikle teşvik tedbirleri konusunda herhangi bir ayrıcalık olmamıştır. Ancak, bu kapsam içindeki illerin farklı gelişme düzeyleri gösterdiği saptamasıyla, 1981 yılında Kalkınmada Öncelikli Yörelere teşvik tedbirleri açısından daha fazla önem verilen Birinci Derece Öncelikli

⁵²⁴ M. Sencer, *a.g.k.*, s.215.

⁵²⁵ R. Keleş, *Kentleşme...*, s.251.

⁵²⁶ O. E. Aslan, "Devlet Planlama Teşkilatı: 1980 Sonrası Dönüşüm", *Amme İdaresi Dergisi*, C.31, S.1, Mart 1998, s.115-120.

ve görece az önem verilen İkinci Derece Öncelikli olmak üzere iki gruba ayrılır. 1996 yılında bu ayırım kaldırılarak, tekrar uygulama kapsamındaki bütün iller aynı derece kabul edilmiştir.⁵²⁷

Kalkınma öncelikli yöre yaklaşımıyla, Türkiye’de bölgesel politikaların uygulanmasındaki temel araç 1967 yılında çıkarılan 933 sayılı yasaya dayanan teşvik sistemi olmuştur.⁵²⁸ Teşvik sistemi, sektörler ve bölgeler için çok sayıda istisna, muafiyet ve hibeyi birlikte sunmaktadır. Buna ek olarak bazı kamu yatırımları ve işletmelerinin, organize sanayi bölgelerinin kurulmasının yanı sıra, çeşitli fonlardan sağlanan krediler ve kamu ve özel kalkınma bankalarının aracılığıyla sağlanan dış ve iç kaynaklı krediler de diğer bölgesel politika uygulama araçları arasında yer almıştır.⁵²⁹

Bölgesel teşvik politikaları çoğu zaman, sektörel teşvik politikalarıyla paralellik taşımamıştır. Sadece sektör temelinde uygulanan yatırım teşvikleri her bölgede aynı oranda uygulandığı için, yoğunlukla azgelişmiş bölgeler aleyhine işlemiştir. Başka bir deyişle, sektör temelinde desteklemede, yatırımlar batı bölgelerinde yoğunlaştığı için, yatırım kararları azgelişmiş bölgeler lehine kullanılmış olmaktadır. Bu durumda, bölgesel düzeyde verilen yatırım teşviklerinin etkisini ortadan kaldırmaktadır.⁵³⁰ Ayrıca, azgelişmiş yörelere teşvik verildiği durumlar da, altyapı yetersizliği nedeniyle çoğu zaman herhangi bir olumlu sonuç alınamamış, başlanan faaliyetin sürdürülmesi teşvikin devamlılığına bağlı hale gelmiştir.⁵³¹ Özetle, teşvik sistemi geri kalmış bölgelerin sosyo-ekonomik dönüşümü hedefine ulaşılmasını sağlayamamıştır. Bu sistemindeki illerin sayısı dönem dönem

⁵²⁷ F. Doğruel, A. S. Doğruel, *a.g.k.*, s.299-300.

⁵²⁸ Teşvik ve Uygulama Daire Başkanlığının 1980’de Başbakanlıktan ayrılarak DPT’ye bağlanması, DPT’nin uygulamacı bir kuruma doğru dönüşümünün de başlangıcı sayılabilir; 1980’li yıllarda DPT plancılık yapmaktan çok teşviklerin dağıtıldığı bir örgüt haline gelecektir. DPT’nin 1980 sonrası değişimi için bkz. O. E. Aslan, *a.g.k.*, s.103-121.

⁵²⁹ F. Doğruel, A. S. Doğruel, *a.g.k.*, s.300-301.

⁵³⁰ *a.k.*, s.301.

⁵³¹ Ancak yapılan yatırımların önemli bir kısmının birtakım etkilerle şekillendirilmesi, seçicilik konusunda gerekli hassasiyetin gösterilmemesi ve karar aşamasında katılımcılığın olmaması nedeniyle amaca hizmet eder durumda olmadığı yönünde görüşler vardır; bkz. Ö. Bilen, *Bölgesel/Yerel Kalkınmada Kullanılabilecek Finansal Sistemler, Aracı Kurumlar ve Türkiye İçin Önergeler*, DPT, Ankara, 2003, s.111.

40'lara varmasına rağmen kamu kaynaklarından yeterince yararlanamadıkları sürekli vurgulanan bir gerçeklik olmuştur.⁵³²

Öte yandan, 1980'li yıllardan itibaren Türkiye ekonomi politikalarındaki yapısal değişimin, bölgesel teşvik sistemini de doğrudan etkilediğini gözden kaçırmamak gerekir. Dışa açılma politikaları, kaynakların öncelikle ihracat teşvikleri için kullanılmasına neden olmuştur. Öte yandan, enflasyonist süreç ve buna karşı uygulanan daraltıcı politikalar da, bölgesel teşvik politikalarının uygulanabilirliğini de zorlaştırmıştır.⁵³³

Teşvik politikalarıyla ilgili bir başka sorun, teşviklerin 'boşa gittiği' şeklinde yorumlara yol açan yolsuzluk uygulamalarıdır. Özellikle siyasi kaygılarla parasal teşviklerin yapıldığı dönemlerde, organize sanayi bölgeleri ve KOBİ'lerin yanı sıra, Kalkınmada Öncelikli Yörelere de önemli miktarlarda kaynak aktarılmıştır. Ancak, bu kaynakların hayali ihracat ya da yatırımlara aktarıldığı yönünde zaman zaman yoğun eleştiriler olmuştur. Hibe benzeri bu teşviklerin yatırım amaçlı projelere değil, sadece teşvik almak amacıyla yapılmış olan projelere aktarıldığı ve bu nedenle yatırımların çoğuna hiç başlanılamadığı ya da inşaat aşamasında kaldığı öne sürülmüştür. Ayrıca, teşvik politikalarının zamanla hem sektörel hem de bölgesel temelde geniş bir alana yayıldığı ve teşvike ihtiyaç duymayan kesimlerin de sistemde yer almasına neden olduğu üzerinde durulan başka bir konudur.⁵³⁴

Yukarıda sözü geçen eğilimlere paralel biçimde Kalkınmada Öncelikli Yörelere uygulamasının kapsamı zaman içerisinde çok genişlemiş ve bu kapsamda iller arasında benzerlikler bile fark edilemez hale gelmiş; uygulama kapsamının hangi ölçütlere göre belirlendiği giderek belirsizleşmiştir. Bu durum, "mevzuattaki dağınıklık, çerçevenin sıkça değiştirilmesi, amaca uygun kullanılmasını sağlamak amacıyla gereğinden fazla zorlaştırılan bürokratik süreç ve siyasal rant amaçlı düzenlemelerin" etkisi sayılabilir.⁵³⁵

Sonuç olarak, teşvik sistemine dayanan Kalkınmada Öncelikli Yörelere politikasının, geri kalmış bölgelerin kalkınmasında ve bölgelerarası gelişmişlik

⁵³² F. Doğruel, *a.g.k.*, s.190-191.

⁵³³ F. Doğruel, A. S. Doğruel, *a.g.k.*, s.300-301.

⁵³⁴ Ö. Bilen, *a.g.k.*, s.112-118.

⁵³⁵ A. Pınar, S. İ Arıkan, "Avrupa Birliği ve Türkiye'de Bölgesel Kalkınma Bağlamında Devlet Yardımları", *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi*, C.3, S.1, Güz 2003, s.107-108, 110.

farklarının azaltılmasında beklenen olumlu gelişmeleri sağlayamadığı genel kabul gören bir gerçek haline gelmiştir.⁵³⁶

b. Kırsal Kalkınma Projeleri

İlk kez 1970’li yıllarda Çorum-Çankırı Kırsal Kalkınma projesi ile gündeme gelen kırsal kalkınma projeleri, 1980’li yıllardan itibaren bölgesel kalkınma politikalarının, yani Kalkınmada Öncelikli Yörelere politikasının önemli bir parçası haline gelmiştir. Kalkınma planlarının ilke ve politikaları arasında da yer alan kırsal kalkınma projelerinin amacı, genel olarak, hizmet bütünlüğünü gerçekleştirerek kırsal alanda yaşayanların gelirini artırmak, sosyal ve kültürel gelişmelerine katkıda bulunarak kalkınmalarına hız kazandırmak şeklinde ifade edilmektedir.⁵³⁷ Projelere dahil edilen Kalkınmada Öncelikli Yöre niteliğindeki illerin çoğu Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerinde yer almaktadır. Bu projeler çerçevesinde, bölgeler arasında ayırım yapılmaksızın verilen bazı teşviklerin yanında, bölgelere göre farklılıklar içeren önlemler veya sadece bu yörelere dönük önlemler alınmıştır.⁵³⁸

İl veya iller düzeyinde uygulanan, çok amaçlı entegre projeler olarak düzenlenen kırsal kalkınma projelerinde, kapsadığı faaliyetlere bağlı olarak çok sayıda kuruluş faaliyet göstermektedir. Kırsal kalkınma projelerinde uluslararası kuruluşlarının kredi ve yardımlarının büyük bir ağırlık taşıdığı; bu kuruluşların başında Dünya Bankası ve FAO’nun geldiği, daha sonraki tarihlerde Uluslararası Tarımsal Kalkınma Fonu (IFAD)⁵³⁹ ile BM Kalkınma Programının da dahil olduğu bir önceki bölümde anlatılmıştı. Bu bağlamda kırsal kalkınma projeleri üzerinde, mali destek sağlayan uluslararası kuruluşların büyük etkisinin olduğu gözden kaçmamalıdır.

Bu projeler ve uygulanacağı yerler, Kalkınma Planlarında, kalkınmada öncelikli yörelere için belirlenen ilkeler doğrultusunda ve uluslararası finans kuruluşlarının tercih

⁵³⁶ DPT, *Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Bölgesel Dengelerin Sağlanması, Temel Yapısal Değişim Projeleri Komite Raporları*, Ankara, 1995, s.2-4.

⁵³⁷ İ. Sarica, “Kalkınmada...Değerlendirilmesi”, s.539.

⁵³⁸ DPT, *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Öncesinde 1996-2000*, 2000, s.63-90.

⁵³⁹ Uluslararası Tarımsal Kalkınma Fonu (IFAD), Türkiye’nin daha az maliyetli, bölgelerin gelişmesine öncelik tanıyan yoksulluğu azaltma politikasını destekleme kapsamında kırsal kalkınma projelerine kredi sağlamaktadır. Bu amaçla, 1982’den itibaren IFAD, Türkiye’de kırsal kesimde yaşayan nüfusun gelirini artırmaya, geçim kaynaklarını çeşitlendirmeye, hayatlarını şekillendiren kararlara katılmaya yardım eden gelişim projeleri olarak nitelendirilen faaliyetler için toplam 91 milyon ABD Doları kredi vermiştir. Bkz. www.ifad.org/operations/projects/regions/PN/factsheets/tr_t.pdf.

ve önceliklerine uygun olarak belirlendikten sonra, uluslararası finans kuruluşlarına teklif edilmektedir. Teklif edilen projeler, uluslararası finans kuruluşları tarafından ülkemize gönderilen proje tanımlama heyetleri tarafından teker teker incelenmekte ve öncelikle kendi politikalarına uygun olarak belirlenmektedir.⁵⁴⁰

1980 sonrasının ilk kırsal kalkınma projesi olan *Erzurum Kırsal Kalkınma Projesinin* geçmişi 1970’li yıllara uzanmaktadır. İlk kez 1976 yılında gündeme gelen proje, uzun bir hazırlık dönemi sonunda, 1980 yılında DPT, Tarım Bakanlığı ile FAO ve Dünya Bankası’nın ortak çalışmaları sonucunda son şeklini almıştır. Anlaşması 1982’de imzalanan ve başlaması gereken, uygulama süresi beş yıl olarak belirlenen proje gecikmeler nedeniyle 1984’de başlamış, 1988 tarihine kadar uzatılmıştır. Bu sürenin sonunda da, gelişmeler göz önünde bulundurularak, bir yıllık ikinci bir uzatma ile 1989’da bitirilmiştir. Projenin başlıca amaçları bölgesel göç olayının durdurulması, yörede tarımsal üretimin ve çiftçi gelirlerinin artırılması, kırsal altyapının geliştirilmesi, kredi olanaklarının yaygınlaştırılması, çiftçilere eğitim ve danışmanlık hizmetlerinin verilmesi, istihdam alanlarının genişletilmesi olarak konulmuştur. Bu amaçlar çerçevesinde ilin 1046 köyünde yaşayan yaklaşık 76.000 çiftçi ailesinin sosyo-ekonomik yönden kalkındırılması hedeflenmiştir. Dünya Bankası ve IFAD ile yapılan anlaşmaya göre, projenin toplam maliyeti 137 milyon ABD Dolarıdır; bunun 40 milyon ABD Doları Dünya Bankası, 20 milyon ABD Doları ise IFAD tarafından sağlanmıştır. Ancak üç yıllık uzatmaya rağmen 60 milyon ABD Doları kredinin, sadece 45 milyonluk kısmı kullanılabılmıştır. 77 milyon ABD Doları ise ulusal kaynaklardan karşılanmıştır.⁵⁴¹

Bingöl-Muş Kırsal Kalkınma Projesi, ilk olarak 1983 yılında gündeme alınmış; IFAD’dan kaynaklanan mali sıkıntı nedeniyle ancak 1988 yılında hazırlık sürecini tamamlamıştır. 1990’da başlayan yedi yıllık proje kapsamında, bitkisel ve hayvansal üretimin artırılması, yoksulluğun azaltılması, kırsal istihdam olanaklarının oluşturulması ve özellikle kadınların yaşam koşullarının düzeltilmesi çerçevesinde, kırsal kesimde yaşayan yaklaşık 35.000 ailenin gelir ve yaşam düzeyinin

⁵⁴⁰ II. Tarım Şurası, 29 Kasım-1 Aralık 2004, <http://tarimsurasi.tarim.gov.tr/PDFLER/VIII.Komisyon.pdf>, Erişim Tarihi: 15.11.2006.

⁵⁴¹ a.k.

yükseltilmesi hedeflenmiştir.⁵⁴² Toplam maliyeti olan 52.2 milyon ABD Doları olan projeye, IFAD 19.9 milyon ABD Doları kredi vermiştir.⁵⁴³

Yozgat Kırsal Kalkınma Projesi, 1991-2001 yılları arasında uygulanmış; amacı doğal kaynakları tehlikeye atmaksızın ve mümkün olduğunda bu kaynakların üretici niteliğini arttırarak, ildeki en yoksul çiftçi ailelerinin yaşama standartlarında sürekli bir iyileşme sağlanması olarak belirlenmiştir. Proje tarım, hayvancılık, sulama, ormancılık, köy yolları ve köy içme suları gibi alanlarda verimliliğin ve üretimin artırılması, altyapının geliştirilmesi gibi faaliyetleri içermektedir.⁵⁴⁴ Toplam maliyeti 40.5 milyon ABD Doları olan projeyi, BM ile IFAD desteklemiştir. IFAD projeye 16.4 milyon ABD Doları kredi sağlamıştır.⁵⁴⁵

Ordu-Giresun Kırsal Kalkınma Projesi, Karadeniz bölgesinde insani gelişim göstergeleri açısından en geri durumda olan ve geçim kaynağı başta fındık üretimi olmak üzere tarıma dayanan bu iki ili kapsamaktadır. Proje için, 1995’de IFAD ile kredi anlaşması imzalanmış; bitiş tarihi 2005 sonu olarak belirlenmiştir. Ordu’nun 140, Giresun’un 140 köyü olmak üzere toplam 280 köyün dahil olduğu projenin amacı, kırsal kesimde yaşayanları destekleyerek gelirlerini artırmak ve yaşam seviyelerini yükseltmek olarak belirlenmiştir. Diğer kırsal kalkınma projelerinden farklı olarak, bu projede hedefler ve ihtiyaçların belirlenmesi köy seviyesinden başlamış, köy kalkınma planları hazırlanmış ve planlar çerçevesinde katılımcı kırsal planlama yaklaşımı hedefiyle proje köylerinde faaliyetler sürdürülmüştür.⁵⁴⁶ Projenin toplam maliyeti, 51.2 milyon ABD Doları; IFAD’ın kredisi 20 milyon ABD Doları; İslam Kalkınma Bankasının kredisi ise 12.3 milyon ABD Dolarıdır.⁵⁴⁷ Projenin eğitim programları aracılığıyla, Çevre ve Orman Bakanlığı ile Tarım ve Köyişleri Bakanlığı personelinin teknik kapasitesinin geliştirilmesi olarak tanımlanan kısmına,

⁵⁴² a.k.

⁵⁴³ www.ifad.org/operations/projects/regions/PN/factsheets/tr_t.pdf, Erişim Tarihi: 20.11.2006.

⁵⁴⁴ II. Tarım Şurası, 29 Kasım-1 Aralık 2004,

<http://tarimsurasi.tarim.gov.tr/PDFLER/VIII.Komisyon.pdf>, Erişim Tarihi: 15.11.2006.

⁵⁴⁵ www.ifad.org/operations/projects/regions/PN/factsheets/tr_t.pdf, Erişim Tarihi: 20.11.2006.

⁵⁴⁶ II. Tarım Şurası, 29 Kasım-1 Aralık 2004,

<http://tarimsurasi.tarim.gov.tr/PDFLER/VIII.Komisyon.pdf>, Erişim Tarihi: 15.11.2006.

⁵⁴⁷ www.ifad.org/operations/projects/regions/PN/factsheets/tr_t.pdf, Erişim Tarihi: 20.11.2006.

BM Kalkınma Programı, 980.076 ABD Doları miktarında krediyle dahil olmuştur. Bir başka deyişle, BM projenin eğitim ve teknik yardım unsurlarını desteklemiştir.⁵⁴⁸

Erzincan-Sivas Kalkınma Projesi, iki ilin az gelişmiş alanlarında, tarımsal verimliliğin ve gelir seviyesinin artırılması amacıyla küçük aile işletmelerinin desteklenmesi, sosyal ve tarımsal altyapının iyileştirilmesi, kırsal yaşam standartlarının yükseltilmesi yoluyla kırsal göçün önlenmesini hedefine yönelik, katılımcı kırsal kalkınma yaklaşımının temel alındığı bir projedir. Projenin 2004-2010 yılları arasında, toplam 30,040 Milyon ABD Dolarlık bütçe ile, Sivas ve Erzincan illerinde uygulama aşamasında belirli kriterlere göre seçilecek olan en yoksul 200 köyde uygulanması ve yaklaşık 2000 kişinin proje sürecine dahil olması öngörülmüştür.⁵⁴⁹ Projeye, 9.9 milyon ABD Doları OPEC Fonundan, 13.1 milyon ABD Doları IFAD'dan kredi sağlanacaktır.⁵⁵⁰ BM Kalkınma Programı da, projeye Tarım ve Köyişleri Bakanlığı İçin Uygulamaya Destek Projesi kapsamında dahil olmuştur. BM projesinin amacı, Bakanlığın, yerel kalkınmada geleneksel uygulamalardan daha basit ve daha etkili yönetime geçişi öngören Hükümet reformlarını uygulamasını desteklemektir. Bu bağlamda, kamu sektörü, özel sektör ve sivil toplum kuruluşları arasında ortaklıklar yaratılmasını sağlayan çalışmalara ağırlık verilecektir.⁵⁵¹

Bir bütün olarak ele alındığında kırsal kalkınma projelerinin asıl amacının tarımsal ya da bölgesel kalkınma hedeflerine hizmet etmek olmadığı anlaşılmaktadır. Büyük ölçüde dış destekle yürüyen kırsal kalkınma projeleri, Türkiye'deki neoliberal dönüşümün 'üzerine düştüğü' alanlardan biri olan tarımdaki reform sürecinin yerel parçaları işlevini görmektedir. Zaten projelerin tümünde yer alan, proje bölgesinin kendi kaynaklarıyla kalkınabilir hale getirilmesi, tarımsal sanayinin ve altyapının geliştirilmesi, katılımcı yönetim biçimlerinin benimsenmesi gibi hedef ve faaliyetlerin tümü, Türkiye tarımının neoliberal politikalara uyumlu hale getirilmesi yönündeki politikaların önemli bir parçasıdır. Projelerin bazılarında en yoksul köylerin ve köylülerin seçilmesi ise, Dünya Bankasının son yıllarda, neoliberal

⁵⁴⁸ http://demo.undp.org.tr/undp_tur/ordugiresun.asp, Erişim Tarihi: 20.11.2006.

⁵⁴⁹ II. Tarım Şurası, 29 Kasım-1 Aralık 2004,

<http://tarimsurasi.tarim.gov.tr/PDFLER/VIII.Komisyon.pdf>, Erişim Tarihi: 15.11.2006.

⁵⁵⁰ www.ifad.org/operations/projects/regions/PN/factsheets/tr_t.pdf, Erişim Tarihi: 20.11.2006.

⁵⁵¹ <http://www.undp.org.tr/Gozlem3.aspx?WebSayfaNo=368>

politikaların yarattığı yıkım karşısında toplumsal tepkilerin bastırılması için gerekli olduğunu ileri sürdüğü sosyal destek projelerinin bir yansıması olarak değerlendirilmelidir.

c. Diğer Bölgesel Politika Araçları

Bir önceki bölümde yeni bölgecilik yaklaşımı anlatılırken, bu süreci başlatan aktörlerin, esnek üretim sistemine çabuk uyum sağlayan küçük ve orta ölçekli işletmeler (KOBİ'ler) ile onların toplandığı belli bölgeler olduğu anlatılmıştı. Türkiye'de de özellikle 1990'lı yıllarda Gaziantep, Denizli, Çorum gibi bazı illerde KOBİ'lerin küresel esnek üretim zincirlerine ve ticaret ağlarına dahil olmasıyla benzer 'başarı öyküleri' yaşanmaya ve yazılmaya başlamıştır. Öte yandan çoğunlukla devlet desteği ile kurulan ve bölgesel/yerel kalkınmayı sağlayacağı umut edilen organize sanayi bölgeleri de KOBİ'lerin toplandığı yerlerdir. "Anadolu Kaplanları" şeklinde bir deyimın ortaya çıkmasına yol açan KOBİ temelli bu gelişmeler, büyük ölçüde kamu politikalarıyla desteklenmektedir. Bir önceki başlıkta anlatılan teşvik politikalarının bu gelişmeler üzerinde büyük etkisi olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.

KOBİ'lere yönelik politikaların yürütülmesi için bir kurumsallaşmaya gidilmiştir. 1990 yılında, KOBİ'lerin teknolojik yeniliklere uyumunu sağlamak, rekabet güçlerini yükseltmek, ekonomiye katkılarını ve etkinliklerini artırmak amacıyla Sanayi ve Ticaret Bakanlığına bağlı Küçük ve Orta Ölçekli Sanayi Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı (KOSGEB) kurulmuştur. KOSGEB'in temeli 1973 yılında BM Sınai Kalkınma Teşkilatı (UNIDO) ile Sanayi ve Ticaret Bakanlığı tarafından Gaziantep'de yürütülen pilot proje kapsamında hizmet vermeye başlayan, 1983 yılında ilgili uluslararası anlaşmalar gereğince, Bakanlar Kurulu Kararıyla Küçük Sanayiye Geliştirme Teşkilatı(KÜSGET) adını alan örgütlenmenin ve yine ilgili uluslararası anlaşmalar gereğince 1978 yılında kurulan Sınai Eğitim ve Geliştirme Merkezi'nin (SEGEM) çalışmalarının birleştirilerek tek çatı altında toplanmasına dayanmaktadır. KOSGEB, KOBİ'leri yalnızca imalat sanayinde faaliyet gösteren ve 150'nin altında işçi çalıştıran işletmeler olarak tanımlamaktadır.⁵⁵²

⁵⁵² <http://www.kosgeb.gov.tr>, Erişim tarihi: 20.11.2006.

1998 yılında, KOSGEB bünyesinde bölgelerarası dengeli kalkınmaya katkı sağlaması, işletmelerin rekabet şanslarının artırılması, istihdamın geliştirilmesi, işsizliğin ve iç göçün önlenmesi hedefleri çerçevesinde Bölgesel Kalkınma Enstitüsü kurulmuştur. Enstitünün faaliyetleri arasında yabancı danışman destekleri, yatırım danışmanlığı ve bilgilendirme, küçük sanayi sitelerinin projelendirilmesi, ortak kullanım atölyesi/laboratuvarına yönelik makine-teçhizat desteği ve istihdam desteği sayılmaktadır. Bu enstitü ağırlıklı olarak Kalkınmada Öncelikli Yöre kapsamındaki illere hizmet vermektedir. Hedef olarak seçilen bölgelerdeki illerin coğrafi konumları ve KOSGEB merkezleri göz önüne alınarak bazı odak noktaları ve etki alanındaki iller belirlenerek, çalışmalar yapılmıştır.⁵⁵³ KOSGEB'in bölgesel kalkınma alanındaki hizmetleri, finansman konusunda yetersiz bir konumda olması, yerel ve kırsal alanlarda, az gelişmiş bölgelerde örgütlenmemesi, altyapı eksikliği gibi nedenlerle yeterli görülmemektedir.⁵⁵⁴

1985 yılından itibaren oluşturulan serbest bölgeler uygulaması da, bölgesel politikaların bir parçası olarak değerlendirilebilir. 3218 sayılı Serbest Bölgeler Kanunu'na göre, serbest bölgeler “ihracat için yatırım ve üretimi artırmak, yabancı sermaye ve teknoloji girişini hızlandırmak, ekonominin girdi ihtiyacını ucuz ve düzenli şekilde temin etmek, dış finansman ticaret imkânlarından daha fazla yararlanmak” üzere kurulmaktadır. Serbest bölgeler Dış Ticaret Müsteşarlığı içinde bulunan Serbest Bölgeler Genel Müdürlüğünce yönetilmektedir. Bu bölgelerin yer ve sınırları, kim tarafından işletileceği Bakanlar Kurulu tarafından belirlenmektedir. Serbest bölgeyi işletme yetkisi bir kamu kuruluşuna verilebileceği gibi, yerli veya yabancı şirketlere de verilebilmektedir.⁵⁵⁵ Görüldüğü gibi, serbest bölgeler doğrudan doğruya yabancı sermayeye ve küresel ağlara girebilmiş yerli sermayeye ‘adanmış’ alanlardır.

⁵⁵³ Ö. Bilen, *a.g.k.*, s.100.

⁵⁵⁴ *a.k.*, s.100-102.

⁵⁵⁵ <http://www.dtm.gov.tr>; Serbest Bölgeler Yasası ile faaliyetleri kolaylaştırmak amacıyla bazı yasaların uygulanmaması öngörülmüştür. Özetle, pasaport, yabancıların yolculuk ve yerleşmeleri ve Türk vatandaşlarına özgülenmiş meslek ve faaliyetlere ilişkin kuralların serbest bölgelerde uygulanmayacağı kurala bağlanmıştır. Bu bağlamda, bir geçici madde ile on yıl süre ile grev/lokav ve arabuluculuk hükümlerinin uygulanmaması öngörülmüş ve bu karar Anayasa Mahkemesi tarafından Anayasaya aykırı bulunmamıştır; bkz.. A. Ş. Gözübüyük, T. Tan, *a.g.k.*, s.247-248.

C. Bölge Yönetiminde Yeni Eğilimler

Türkiye'nin bölge politikalarının dönüşümünü belirleyen zemin, 1980 yılına kadar uygulanan ulusal kalkınmacı ithal ikamesi politikalarından, neoliberal ihracata dönük büyüme modeline geçişle oluşmaya başlamıştır. Küresel koşullarda ihracata dönük modelin gelişmesi ve sürdürülmesi için uygun ekonomik düzenlemelerin ve altyapı koşullarının sağlanması yönündeki çabalar bu zemini güçlendirmiştir. Son aşamada ise bu yapının gerektirdiği yönetsel ve kurumsal yapıların oluşturulması yönünde talepler ve çabalar gündeme gelmiştir. 1990'ların sonundan itibaren bölgesel ekonomi, bölge yönetimi gibi kavramlar etrafında şekillenen talepler ve politikalar, artık açık bir biçimde neoliberal bölgesel politikaların çerçevesini çizmektedir. Neoliberal bölge politikalarına ilişkin taleplerin sözcüsü, sermaye kesiminin oluşturduğu meslek kuruluşları ya da çoğunlukla sermaye kesiminin dahil olduğu sivil toplum örgütü olarak lanse edilen kuruluşlardır.

1. Bölge Yönetimi ve Bölge Örgütlenmesi Arayışları

a. Sermaye Kesiminin Yönetim Reformu Talepleri

1980'li yılların sonundan başlayarak, 1990'lı yıllarda sermaye kesimi yerel/bölgesel kalkınma konusundaki taleplerini açık bir biçimde dillendirmeye başlar. Özellikle TUSİAD ve TOBB gibi iki büyük sermaye örgütü, bu konularda çeşitli toplantılar düzenler, çoğunlukla akademisyenlere hazırlatılan kitaplar yayımlar. Bu yayınlar, yeni bölgeci politikaların şekillenmesinde doğrudan doğruya taraf olmuş sermaye kesiminin görüşlerini ve önerilerini yansıtmaları bakımından önemli belgelerdir. Aslında, bu toplantı ve yayınlar, ortak bir bakış açısını farklı ad ve modeller çerçevesinde dile getirmektedir: Dünya hızla değişmektedir, özellikle yerel/bölgesel düzeyde kalkınmanın koşulları ve imkânları çok farklılaşmıştır; bunlara uyum sağlamak için Türkiye'nin ciddi bir yönetsel reforma ihtiyacı vardır. Kabaca bu şekilde özetlenebilecek olan bakış açısını öne çıkan bazı boyutlarıyla incelemek mümkündür.

Sermaye örgütleri, söz konusu yayınlar yoluyla, öncelikle varolan bölge politikalarının ve yönetsel yapının yetersiz olduğunu ifade etmekte ve her iki alanda da küreselleşme çağının gerektirdiği değişimi talep etmektedir. Türkiye'nin bugünü ve yakın geleceğinin tahlili yapılırken hem büyük sorunların hem de bunların

çözümü için elverişli koşulların olduğu fazlasıyla vurgulanan konulardan biridir. Örneğin, 2010'a kadar olan süre çok kritik sayılmakta, mevcut eğilimlerin ve politikaların devam etmesi halinde, bu dönemde işsizlik, sosyal güvenlik sisteminin sorunları ve bölgesel dengesizliğin sürdürülemez bir noktaya ulaşacağı öngörülmektedir. Ancak, aynı zamanda bu dönem, sorunların çözümü için elverişli koşullar da getirmektedir: Hanehalkı sayısı ve buna bağlı olarak, başta dayanıklı tüketim maddeleri, kişisel ve sosyal hizmetler olmak üzere, bazı sektörlerde talep hızla artacaktır. Sanayileşme dinamiklerinde, başta önemi giderek azalmakla birlikte dokuma ve bunun yanı sıra gıda, makine, metal eşya ve petro-kimya sektörleri olmak üzere dikkat çekecek bir oranda üretim artışı vardır. Kentsel ve bölgesel dinamiklere bakıldığında ise altyapı,⁵⁵⁶ bakım-onarım ve sosyal yapılar gibi alanlarda inşaat sektörünün canlanacağı görülmektedir.⁵⁵⁷ Dolayısıyla, doğru politikalarla bu koşullar iyi değerlendirildiğinde Türkiye gelişmiş bir ekonomiye sahip olacaktır.

Bölgesel kalkınma sorunları ele alınırken, Türkiye'de kentleri/yöreleri bir arada tutan ulusal kalkınmacı mantığın özellikle 1980 sonrası dönemde hızla aşındığı üzerinde çok durulan bir başka konudur. Bu bağlamda, 1980 öncesi dönemde tek tek bölgelerin gelişme hızını ve ulusal ekonomi içindeki konumlarını belirleyen esas olarak devlet politikaları olduğu, ancak 1980 sonrasında bölgesel gelişme dinamiklerinin kökten bir değişikliğe uğradığı, artık hem devlet denetimi dışında gelişen ve küresel ilişkilere bağlanan yörelerin hem de geri dönüşü olmayan bir çöküş süreci içine girmiş görünen yörelerin ortaya çıktığı ileri sürülmektedir. Bu

⁵⁵⁶ TÜSİAD'ın altyapı hizmetleri üzerine yayınladığı bir kitap, sermaye kesiminin gerek bu sektöre verdiği önemi yansıtmaması açısından gerekse sözü geçen sektör örneğinde siyasal karar alma süreçlerini etkileme konusundaki istekliliğini göstermesi bakımından önemlidir. Kitapta, altyapı, firmaların rekabet edebilirliğinde sürekliliği sağlayacak çevre koşulları olarak tanımlanmakta, bu konudaki karar odaklarının merkezi ve yerel idareler olduğu vurgulanmaktadır. Dolayısıyla, firmalar karar odaklarını etkileyebildikleri ölçüde altyapıya ilişkin kararlar üzerinde etkili olabilecektir. Etkili olabilmeleri için de bu konu hakkında bilgili, hazırlıklı ve örgütlü olmak gibi asgari koşullar gereklidir. Bu bağlamda yapılan analizin amaçlarından biri, bölge/il işadamlarının siyasi erk ve idarenin temsilcilerine bölgenin/ilin eksikleri ve ihtiyaçları konusunda bilgi vermesi ve rekabet gücünü artırabilme yönünde taleplerde bulunabilmesi için yararlanabilecekleri bir bilgi kaynağının oluşturulması olarak açıklanmaktadır. Çalışmada, İzmir, Adana, Antalya, Çanakkale, Edirne, Balıkesir (Bandırma da dahil), Sakarya, Konya, Samsun illeri, altyapı düzeyini gösterdiği düşünülen insan kaynakları, fiziki altyapı, teknoloji ve sanayi, ticari ve mali göstergeler ile yaşam kalitesini ölçen çeşitli göstergeler kullanılarak, altyapı olanakları açısından karşılaştırılmıştır. Analiz sonunda ulaşılan sonuçlardan biri de, altyapı hizmetleri konusunda, SİAD'ların bir sivil toplum örgütü olarak, diğer sivil toplum örgütleri ve meslek örgütleri ile bazı faaliyet ve eylem programları oluşturabileceği şeklindedir. Bu konuda bkz. TÜSİAD, *Altyapı Seviyeleme Analizi: Dokuz İl İçin Pilot Çalışma*, İstanbul, 1999.

⁵⁵⁷ TÜSİAD, *Türkiye'nin Fırsat Penceresi Demografik Dönüşüm ve İzdişimleri*, İstanbul, 1999, s.8.

bağlamda, özellikle Anadolu Kaplanları diye adlandırılan yöreler örnek verilmektedir. Sözü geçen yöreler, hem özellikle tekstil sektöründeki avantajları sayesinde kent kademelenmesinde kendilerinden üstte bulunan kentleri aşarak, küresel ilişkilere doğrudan bağlanmış, hem de bol ve ucuz işgücünün sağladığı avantajlarla hızlı bir gelişme sürecini başlatmıştır. Ancak, bu tür bir strateji barındırdığı bazı risklerden dolayı artık anlamlı bulunmadığı gibi, “çok tehlikeli bir süreç” olarak nitelendirilmektedir:

...ucuz işgücünün sağladığı avantajlarla küresel ilişkilere eklenmeye çalışmak, dünya ekonomisi içinde çevre ülke konumunda kalmaya razı olmak demektir. 21. yüzyılda Türkiye’nin çevre ülke konumundan çıkarak merkez ülke konumuna gelmeyi hedeflemesi, sermaye ile işgücü arasında yeni ilişki biçimleri araması, yeni stratejiler geliştirmesi gereklidir.⁵⁵⁸

Madalyonun diğer yüzü olan kaybeden alanlar sorunu için önerilen ise “küçülmenin planlanmasıdır”. Bu da, hep büyümeyi tasarlamaya yönlendirilmiş Türk ekonomisi için alışılmadık bir meydan okuma olarak nitelendirilmektedir.⁵⁵⁹ Dolayısıyla, bu bağlamda bölgesel dengesizlik gelişmemiş yörelerin sorunu olarak değil, ulusal bir sorun olarak değerlendirilmeli ve bir devlet politikası olarak ele alınıp çözüm yolları aranmalıdır. Uygulanmakta olan Kalkınmada Öncelikli Yöreler politikası, homojen olmayan illerin bir arada ele alındığı bir bölgesel kalkınma politikası olarak eleştirilmektedir. Bu tür bir politika, ne öncü sektörlerin ne de gelişme merkezlerinin kalkınmayı hızlandırmasının temel alındığı modellere uymamaktadır. Birbirleriyle coğrafi ve ekonomik açıdan homojenlik gösteren illerin alt ve dar bölgeler şeklinde gruplara ayrılmasıyla oluşturulacak gelişme merkezlerinde, belli öncü sektörlerin itici gücüne dayanan bir kalkınma modeli, en uygun bölge politikası olarak önerilmektedir. GAP’ta uygulama aşamasında olduğu belirtilen bu model bütün ülkede uygulamaya konulduğunda, değişik özellik ve potansiyele sahip gelişme merkezleri etrafında kümelenen bölgeler ortaya çıkacaktır. Böylece, her bölgenin kendi içinde bağımsız bir tür “plan bölge” olarak değerlendirilmesi ve yeni bir bölgesel planlama ihtiyacı, kaçınılmaz bir biçimde, doğacaktır.⁵⁶⁰

⁵⁵⁸ a.k., s.105.

⁵⁵⁹ a.k., s.25-26.

⁵⁶⁰ TOBB, *Kalkınmada Öncelikli Yöreler ve Bölgesel Gelişme İçin Bir Model*, Ankara, 1989, s.25-27.

Öte yandan, “yükselen” ve “kaybeden” yöreler arasında, daha önce yaşanmadık ölçüde bir bölgesel rekabetin ve gerginliğin doğabileceği tehlikesine işaret edilmektedir. Önerilen çözüm, çöküş sürecine giren yörelerin “geleneksel rollerini yeniden gözden geçirip, farklı bir konum içinde küresel ilişkiler içinde yer alabilmeleri için kendilerine yeni roller/işlevler aramaları”dır. Bunun olabilmesi de kentlerin/kent yönetimlerinin bir aktör olarak sahneye çıkabilmesine bağlanmaktadır.⁵⁶¹

Yukarıdaki değerlendirmelerin tümü, Türkiye’deki yönetim yapısının bu öneriler için uygun olmadığı noktasında birbirine bağlanmaktadır: Türkiye’de yerel yönetimlerin yapısı ve bölgesel idari yapılanma hızla değişebilen küresel ilişkilerin gerektirdiği esnekliğe sahip değildir.⁵⁶² Yönetim sisteminin (merkezin taşra kuruluşlarını ve yerel yönetimleri içerecek biçimde) yerel topluluklara hizmet üreten kesimini, cesur ve köktenci bir biçimde yeniden yapılandırmak gerekmektedir. Bu noktada “kamuyunda bir tabu konumuna gelmiş bu konuda yapıcı bir tartışma yapabilme olanağının” olmamasından yakınılmaktadır.⁵⁶³ Türkiye bugüne kadar merkeziyetçi yönetim yapısını korumuştur, ancak günümüzde artık adem-i merkeziyet ilkesi gereklidir; bu temelde eleştiri ve öneriler geliştirilmelidir. Adem-i merkeziyet ilkesi hem özgürlükçü demokrasinin gereklerine uygun düşmektedir, hem de çağdaş eğilimler ve gelişmeler bu ilkedен yanadır.⁵⁶⁴ Bir başka deyişle, il sistemini temel alan bir yönetim modeli artık geçerliliğini yitirmiştir. Merkeziyetçiliğin yarattığı sorunlar sonucunda, valinin taşra kamu hizmetleri üzerindeki yönetim birliği ve eşgüdümü sağlama yetkisinin çok azaldığı, yönetsel etkililik ve verimlilikten uzak bir yapı ortaya çıkmıştır.⁵⁶⁵

Öyleyse, yukarıda önerilen bölge kalkınma politikalarına uygun biçimde bölgesel örgütlenmeye bir an önce geçmek gerekmektedir.⁵⁶⁶ Ancak, 1980’lerin sonunda bu yönde getirilen öneriler, henüz pek açık değildir. Örneğin, DPT’nin 1984 yılında geliştirdiği örgütlenme modelinde yer alan organların kurulması ve

⁵⁶¹ TÜSİAD, Türkiye’nin..., s.106.

⁵⁶² TÜSİAD, a.g.k., s.26.

⁵⁶³ TÜSİAD, *Yerel Yönetimler Sorunlar, Çözümler*, İstanbul, 1995, s.14, 106.

⁵⁶⁴ TOBB, *Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılması Yerel Yönetim Reformu Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara, 1996, s.67.

⁵⁶⁵ TÜSİAD, *Yerel...*, s.44-46.

⁵⁶⁶ TOBB, *Kalkınmada...*, s.73, 47.

çalışmalarına işlerlik kazandırılması önerilmektedir. Ancak, bir adım ileri gidilmektedir: Modelde yer alan bölge merkezindeki yönetici il valisi yerine, bölge valisi olabilir ve yetkisi bölgesel planlama konusunun gerektirdiği ölçüde genişletilebilir.⁵⁶⁷

Bir yerel yönetimler reformuna ve yerinden yönetime ağırlık verilmesine ihtiyaç olduğu yönetsel yapıya dair öne çıkan bir diğer konudur. Özellikle geri kalmış yörelerde, yerel yönetimlerin yeterli mali kaynağa kavuşturulması ve bölge halkının yönetime destek olması için çeşitli tedbirler alınması önerilmektedir. Bu temelde, katılım fazlasıyla öne çıkarılan bir kavramdır. Türkiye’de öncelikle azgelişmiş bölgelerinki olmak üzere, ekonomik ve sosyal kalkınmanın sağlanması çabaları devlet imkânlarını aşmıştır, bu yüzden özel sektörün de katıldığı özel kurumların kurulması kaçınılmaz olmuştur.⁵⁶⁸ Katılım planlama aşamasında da sağlanmalı, örneğin GAP Projesinde kavram değişikliğine gidilmeli; ekonomik ve toplumsal boyutları bir arada tasarlanan ve sivil toplum örgütlerinin aktif katılımını sağlayan bölgesel planlar yapılmalıdır.⁵⁶⁹

1990’ların ortasında, AB ve Avrupa Konseyi’nin getirdiği çerçevede bölge yönetiminin tanımlanması farklı şekillerde değerlendirilen bir öneridir. Bir bakış açısında, bu konuya ihtiyatlı yaklaşılmaktadır. Avrupa kurumlarının teşvik ettiği bölgeselleşme, bölgesel bir şovenliğe yol açabilecek sosyal ve siyasi bir risk olarak değerlendirilmektedir. AB bölgelerinin, ne kadar özgür olurlarsa olsunlar, son kertede ulusal kimliğin dışındaki bir üst otoritenin iradesine tabi olacakları, bunun da güç ve risk yaratan bir durum olduğu sonucuna varılmaktadır. Bu bağlamda, yerellik (subsidiarity) ilkesinin hemen uygulanmasının gelişmiş ülkelerde bile kolay olmadığı saptamasıyla, Türkiye gibi üniter yapıdaki bir devlette bu tür bir siyasal tercihin, siyasal, toplumsal ve iktisadi iklim açısından henüz uygun olmadığı ileri sürülmektedir. Ancak, yapılacak yeni düzenlemelerde, böyle bir ilkenin –varlığı henüz belirsiz de olsa- göz önünde tutulmasında yarar görülmektedir.⁵⁷⁰ İkinci bakış açısında, AB ve Avrupa Konseyi çerçevesine daha yakın öneriler getirilmekte, buna uygun şekilde, “Türkiye’nin bugünkü koşullarında, yerel düzeyde yerel nitelikli

⁵⁶⁷ a.k., s.47.

⁵⁶⁸ a.k., s.48-49.

⁵⁶⁹ TUSİAD, *Türkiye’nin...*, s.8-9.

⁵⁷⁰ TOBB, *Mahalli...*, s.22-24,36.

kamu hizmetleri üzerindeki yürütme yetkisi ve sorumluluğunu, atanmışlara değil, seçilmişlere bırakacak bir reform stratejisi(nin) en doğru ve gerçekçi yaklaşım”⁵⁷¹ olacağı savunulmaktadır.

Öte yandan, belediye birlikleri konusunda getirilen bir öneri de bölge yerel yönetimi kurulması anlamına gelen ögeler taşımaktadır. Fransa’da önce kamu kurumu olarak kurulmuş olan bölgelerin zamanla yerel yönetim birimine dönüştürülmesi örneği üzerinde durularak, Türkiye’deki belediye birliklerinin bir tür yerel yönetim birimine dönüştürülebileceği ifade edilmektedir. Bunun için Anayasa değişikliğinin gerektiği göz önünde tutularak, bu tür bir yönetim kurulursa ABD’deki özel bölge (special district) uygulamasından esinlenebileceği vurgulanmaktadır. Sözü geçen özel bölgeler, sınırlı bir coğrafi bölgede sulama, su temini, taşkın kontrolü, sağlık ve okul sistemi gibi belirli tek bir kamusal hizmeti gerçekleştirmek üzere kurulmuştur. Dolayısıyla, Türkiye’de belediye birliklerine benzer bir işlev verilebilmesi mümkündür.⁵⁷²

b. Kamu Yönetimi Dünyasında Bölge Yönetimi Arayışları

Türk kamu yönetimi yazınında bölge yönetimi tartışmasının tam olarak hiçbir zaman söndüğü söylenemez. Ancak, tabii ki belli zamanlarda dönemin koşullarıyla uyumlu bir biçimde canlılık kazanmış, yeni biçimler almıştır. Bu bağlamda son 25 yılın bölge yönetimi tartışmalarını iki grupta toplamak mümkündür. İlk grupta, özellikle koordinatör vali ve bölge valiliği üzerine geliştirilen ve ulusal kalkınma döneminin izlerini taşıyan öneriler yer almaktadır. Bölgenin ulusal kalkınmanın ve kamu hizmetlerinin koordinasyonu açısından ihtiyaç duyulan bir ölçek olduğunun kabulü üzerine geliştirilen bu önerilerde, mülki idare içinde tanımlanan bir yönetici ya da örgüt öngörülmektedir. Her bir örnek için doğru olmasa da, bu gruptaki önerilerin daha çok 1980’li yıllar ve 1990’lı yılların ortalarına kadar olan sürede gündeme geldiğini ve üzerinde pek tartışılmadığını söylemek yanlış olmayacaktır. Bölge yönetimi konusu 1990’ların ikinci yarısından itibaren yeniden bir ivme kazanmaya ve tartışmalar canlanmaya başlar. İkinci grup olarak nitelendirebileceğimiz öneriler daha çok bu dönemde ortaya çıkmıştır. Bu grupta geliştirilen savlar ve modeller neoliberal yerelleşme/bölgeselleşme paradigmasının

⁵⁷¹ TUSİAD, *Yerel...*, s.51.

⁵⁷² TOBB, *Mahalli...*, s.148.

etkilerini yansıtmaktadır. Sözü geçen yeni önerilerin en büyük farkı, daha önce hiç dile getirilmeyen bölge yerel yönetimi niteliğindeki yönetim modellerinin gündeme gelmesidir. Bir başka deyişle, bölge yönetimi sorunu sadece mülki idarenin sınırları ele alınmamaktadır. Diğer bir fark, katılım kavramı temelinde ortaya çıkmaktadır. Sözü geçen modellerde, özel sektör ve sivil toplum örgütlerinin yönetsel süreçlere katılımının sağlanmasına vazgeçilmez bir unsur olarak yer verilmektedir. Her iki gruptaki bölge yönetimi önerileri birkaç başlık altında incelenebilir.

a) Eşgüdümçü Valilik/Bölge Koordinatörü

Koordinatör valilik sisteminin özellikleri bir önceki bölümde anlatılmıştı. Bu bakımdan, doğrudan son yıllarda bu sistem üzerine geliştirilen önerilerin üzerinde durmak daha yararlı olacaktır.

Polatoğlu'nun önerdiği bölge koordinatörü modeli, özellikle bölgesel kuruluşların yarattığı sorunlar üzerine bir çözüm geliştirmektedir. Bu bağlamda, Polatoğlu, yeni bir örgütlenme için öncelikle yapılması gerekenin varolan bölge örgütleri karmaşasına son verip birörnek bölgeler oluşturulması olduğunu öne sürer. Bunun için de illeri kümelenendirerek ülkeyi belirli sayılarda bölgelere ayırmak ve bölge düzeyinde örgütlenmiş olan kamu kuruluşlarının bu bölgelere göre yeniden örgütlenmelerini sağlamak gerekmektedir. Bölgeler kurulurken planlama ve uygulama süreçleri açısından elverişli koşullara sahip olmalarına dikkat edilmelidir. Böylece, her bölgede doğrudan merkezin denetiminde il valilerinin emrinde yer alan il kuruluşlarının ve gene doğrudan merkezin denetiminde bölge müdürlüklerinin yer aldığı bir yapı ortaya çıkacaktır. Bu durumda, bölge düzeyinde il ve bölge kuruluşları arasında eşgüdüm sağlanması için bölge koordinatörü atanması çözüm yoludur. Bölge koordinatörleri uzun süre valilik yapmış, taşra kuruluşlarının yönetiminde deneyim sahibi kıdemli valiler arasından seçilmeli ve Bakanlar Kurulu tarafından atanmalıdır. Bölge valilerinin denetimi altında da çeşitli uzmanlardan oluşan bir bölge planlama ve koordinasyon birimi kurulmalıdır. Ayrıca, eşgüdüm önlemleri ve bölgenin tümü için gerekli öncelikler saptanarak, il valileri ve bölge müdürlerinden oluşacak Bölge Planlama ve Koordinasyon Kurulu tarafından ele alındığında, il ve

bölge düzeyinde yapılacak faaliyetlerin birbiriyle ilişkilendirilmesi ve çatışmaların önlenmesi zor olmayacaktır.⁵⁷³

Polatoğlu, merkezden kaynaklanan eşgüdüm sorunlarının önlenmesi için de Başbakanlığa bağlı bir Koordinasyon Müsteşarlığının kurulmasını ve bölge koordinatörlüklerinin doğrudan bu birime bağlanmasını önermektedir. Böylece bölge koordinatörleri bölge düzeyinde çözemedikleri bir eşgüdüm sorununu, Koordinasyon Müsteşarlığına başvurarak çözecektir. Böyle bir yapı, eşgüdüm mekanizmalarının tüm bölgelerde benzer şekilde kurulmasına da olanak sağlayacaktır. Model yeni bir hiyerarşik kademe oluşturmadığı gibi, varolan mülki idare kademelerinde de bir değişiklik getirmemektedir; bu bağlamda anayasal bir sorun da yaratmamaktadır. Ancak, Polatoğlu, modelin başarılı olabilmesi için hem Bölge Planlama ve Koordinasyon Birimi ile öteki kuruluşlar arasındaki ilişkilerde sorun çıkmamasını sağlayacak yasal düzenlemelerin yapılmasının, hem de Bölge Planlama ve Koordinasyon Kurulu kararlarının tarafları bağlayıcı olacak şekilde düzenlenmesinin gerektiğini belirtmektedir.⁵⁷⁴

b) Bölge valiliği

Koordinatör valilik gibi bölge valiliği sisteminin özellikleri de bir önceki bölümde anlatılmış; bu bölümün başında da Türkiye’de sadece kağıt üzerinde kalan bir bölge valiliği denemesinden söz edilmişti. Bu denemeye 1980’li yılların başında bölge valiliği sistemi TBMM’den dönmüş olmasına rağmen, bu yönde modeller geliştirilmesi zaman zaman gündeme gelmiştir.

Fişek’in bölge valiliği kurulması yönündeki düşüncesi, büyük ölçüde ekonomik ve tarihsel bir değerlendirmeye dayanmaktadır. Dünyada mülkiyet yapısı ve ekonomik faaliyetlere paralel olarak bölge yönetimleri kurulduğunu belirten Fişek’e göre, aslında Türkiye’de de fiilen bu model yaşanmaktadır. Ekonomik faaliyetler çoktandır il sistemi dışında örgütlenmektedir ve il valisi bu ekonomik düzenin içinde tamamıyla etkisiz bir konuma düşmüştür. Fişek’e göre, bu yüzden, zaman zaman devletin en üst kademelerinde bile bölge valiliği kurulması ya da valilerin seçimle göreve gelmesi gibi öneriler gündeme gelmektedir. Ancak, her

⁵⁷³ A. Polatoğlu, “‘Bölge Valiliği’ Üzerine Düşünceler”, *Mülkiyeliler Birliği Dergisi*, S.92, Şubat 1998, s. s. 10-11.

⁵⁷⁴ a.k.

defasında bölge valiliği “bir iktisadi olay olarak değil, çok basit bir asayiş olayı” olarak algılandığı için reddedilmektedir. Öte yandan, siyasi etkilerle illerin ve ilçelerin sayısı artırılarak, giderek daha desantralize bir yönetim biçimine gidilmektedir; bu gidişat çok daha sorunlu bir yapıya yol açacaktır. Dolayısıyla, mülkiyet yapısı, ekonomik faaliyetler ve dünyadaki genel seyrin gerektirdiği biçimde Türkiye’de bölge valiliği kurulması en iyi çözümdür.⁵⁷⁵

Geray ise bölge valiliği kurulmasının, bölge planlaması, ulusal kalkınmanın bölgesel boyutları, bölgelerarası dengesizliklerin giderilmesi, yerleşme merkezlerini işlevleri gibi birbirine yakın birkaç boyut üzerinden gerekli olduğunu savunmaktadır. Bu konular açısından, illerden daha büyük plan ve gelişme bölgelerine göre yönetimin örgütlenmesi ve yönetsel bölümlenmenin buna uyarlanması zorunludur. Ayrıca, bucak yönetimi tamamen işlevsizleşmiş, mülki bölümlenme il ve ilçeden oluşan iki basamaklı bir yapıya dönüşerek “güdükleşmiştir.” Bölgesel kalkınma ve planlamanın ihtiyaçlarına uygun bir biçimde il sınırlarını aşan, birden çok ili içeren bir üst yönetsel basamağın oluşturulması en çok bölge valiliği biçiminde gerçekçi bir çözüm olacaktır. Örneğin bölgedeki illerin birinin valisinin eşgüdümü sağlaması gibi bir modelde sorunlar yaşanabilecektir. Çünkü, Türk kamu yönetimi geleneğinde, eşit konumlarda olanlardan birinin öbürleri üzerinde bir etkinlik göstermesi pek hoş karşılanmayan bir durumdur. Ancak, doğrudan başbakana bağlı bir bölge valisi, özellikle planlama ve plan uygulaması olmak üzere kamu faaliyetlerinde bağlı illerin valileri arasında daha kolay eşgüdüm sağlayabilecektir.⁵⁷⁶

c) Bölge Yerel Yönetimi

Varolan yerel yönetim sistemi içine bölgesel düzeyde bir yenisinin eklenmesiyle bölge yerel yönetimi kurulması, son yıllarda en çok dile getirilen önerilerden biri olmuştur. Bölge valisinin seçimle belirlenmesi yönündeki öneriler de, bölge yönetimi sorununun atamayla değil, seçimle işbaşına gelecek yönetim mekanizmaları içinde çözülmesi temelinde gelişen önerilerin içine yerleştirilebilir.

Gönül’ün seçimli valilik olarak adlandırdığı önerisi, bir bölge yerel yönetimi kurulmasını temel almaktadır. Buna göre, Anayasanın birden çok ili ilan merkezi

⁵⁷⁵ G. Şaylan, *a.g.k.*, s. 14-15.

⁵⁷⁶ C. Geray, “*Ülkenin...*”, s.17-18.

idare teşkilatı kurulabilmesi ve yerel yönetimlerin birlik oluşturması ile ilgili hükümlerine dayanarak, aynı hizmet coğrafyasında birden çok ili ve yerel yönetimleri kapsayan ayrı iki yönetsel yapı halinde karma bir yönetim yapısının oluşturulabilmesi mümkündür. Bir başka deyişle, yetki genişliğine dayalı hizmet yerinden yönetim yönetimleriyle, özerkliğe sahip yerel yönetim birlikleri, siyasal olmayan, kamu tüzel kişiliğine sahip bir bölge yönetimi oluşturabilir. Böylece, bölge düzeyinde bir tür il özel idaresi kurulmuş olacaktır. Bu modelde, bölge birlik meclisleri yerel parlamento işlevini görecektir. Bu meclisler, illerin genel meclisleri ile belediye meclislerinin kendi üyeleri arasında seçtikleri ikişer ya da üçer temsilciden, yine her ilçeden belli sayıdaki köy muhtarlarından oluşacaktır. Bunların görev, yetki ve sorumlulukları, mali kaynakları ve merkezi yönetimle ilişkileri yasayla düzenlenecektir. Gönül, hem illerde hem de bölgelerde aday olan valiler arasından birinin, Bakanlar Kurulu tarafından vali olarak atanmasını önermektedir.

577

Keleş, özellikle azgelişmiş bölgelerin kalkındırılması amacıyla hazırlanacak bölge planlarının uygulanması bağlamında bölge yerel yönetimi kurulması önerisini getirmektedir. Varolan yerel yönetim sistemi içinde bir bölge yerel yönetimi kurulmasını öneren Keleş'e göre, bu konuda Türkiye'nin üniter devlet yapısının özellikleri engel oluşturmamaktadır.⁵⁷⁸

Bulut'un bölge yerel yönetimi önerisi, gerek yetki genişliği bakımından sayıları fazla ve imkânları sınırlı olan illere oranla daha uygun bir kademe oluşturduğu, gerekse de mevcut yerel yönetimleri güçlendireceği ve bölgesel kalkınmayı sağlayacağı düşüncesine dayanmaktadır. Böylece, yerel yönetim yapısı yeniden ele alınacak, merkeziyetçiliğin olumsuz etkileri azalacak, kamu hizmetlerin tümü ya da çoğu için ideal bir alan oluşturulacak ve bölgesel gelişmişlik farklarının azalması sağlanacaktır. Bulut, bölge yerel yönetiminin karar organı olarak bölge sınırları içinde yer alan belediye başkanları ve belediye meclis üyeleri içinden seçilen üyelerden oluşan bir bölge meclisi, yürütme organı olarak bölge meclis başkanı ve

⁵⁷⁷ M. Gönül, "Seçimli Valilik Üzerine Düşünceler", *Amme İdaresi Dergisi*, C. 25, S.3, Eylül 1992, s. 52-70.

⁵⁷⁸ R. Keleş, *Avrupa'nın...*, s.96.

bölge meclisi adına daha sık toplanarak kararlar alan bölge encümeninden oluşan bir yönetim yapısı öngörmektedir.⁵⁷⁹

Geray, bakanlıkların taşradaki bölgesel kuruluşlarının il sistemi dışına çıkmış olmasının yarattığı sakıncaları gidermek için, ülke yönetiminin bölgelere ya da “büyükillere” ayrılmasını ve bölge yerel yönetimi kurulmasını önermektedir. Bölge yerel yönetiminin başkanı ve meclis üyeleri seçimle işbaşına gelmelidir. Bölgenin eşgüdümçü valisi niteliğini taşıyacak olan “büyükil valisi”, bölge yerel yönetimi üzerinde yerindelik denetimi değil, hukuka uygunluk denetimi yapacaktır; yani bölge meclisi hukuka aykırı bir karar aldığında idari yargıya başvurulmalıdır. Bu model çerçevesinde Geray, merkezi yönetimin ulusal ölçekte örgütlenmesi gereken ulusal savunma, adalet, dışişleri gibi görevler dışındaki görevlerinin ve örgütlenmesinin il ve bölge yerel yönetimleri ile belediyelere devredilmesini önermektedir. Ayrıca, bölgesel ve yerel yönetimlerin mali denetimi için bölge sayıştayları kurulmasını ya da Sayıştay’ın bölge birimleri oluşturmasını önerisine eklemektedir.⁵⁸⁰

25-27 Nisan 2002 tarihleri arasında Ankara’da yapılan Mülki İdare Şurası için, Hazırlık Komisyonu tarafından hazırlanan “Mülki Yönetimin Yerinden Yönetilen İl Doğrultusunda Yeniden Yapılandırılması” başlıklı raporda da, başında bölge valisinin bulunacağı bir bölge yerel yönetimi önerisi getirilmiştir. Raporda, bir alan yönetimi modeli çerçevesinde il, ilçe, belediye ve bölge ölçeği ele alınarak, bu birimlerin ölçeklerine ilişkin ayrıntılı öneriler geliştirilmiştir. Komisyon, bölge yönetimi konusunda il sistemini aşan bölgesel nitelikli hizmetler için bölge valiliğinin kurulmasını önermektedir. Bölge valisi temel olarak güvenlik, planlama ve ekonomik kalkınma konularından sorumlu olacaktır. Ancak, kurulacak bölge yönetiminin, mülki idare sisteminin bir devamı olmaktan çok, bölge kapsamındaki bütün yerel yönetimleri kapsayan bir işbirliği kuruluşu olması uygun görülmektedir. Tüzel kişiliğe ve üyelerin katılımı ile oluşan bir bütçeye sahip olması düşünülen bu yönetim biriminin bütün organları, bölge yönetimi kapsamında kalan yerel yönetim birimlerinin yöneticilerinin kendi aralarından seçecekleri kişilerden oluşmalı; temel

⁵⁷⁹ Y. Bulut, *a.g.k.*, s.35-38.

⁵⁸⁰ C. Geray, “*İstanbul...*”, s.96-97.

olarak bölge düzeyinde temel planlama kararları ve koordinasyonundan sorumlu olmalıdır.⁵⁸¹

d) Bölge Yönetişimi

Her zaman bu ad altında sunulmasa da, son yıllarda bölge yönetimi modeli olarak getirilen bazı öneriler kamu sektörü, özel sektör ve sivil toplum örgütlerinin eşit ortaklar olarak katıldığı yönetim sisteminin özelliklerini taşımaktadır.

Göymen, merkeziyetçi idari sistemin artık sorunları çözemediğı eleştirisi üzerine oturttuğı bölge yönetişimi önerisini, Türkiye'nin AB'ye uyum sürecinde yüzleşmek zorunda olacağı bir yönetim sorunu çerçevesinde geliştirmektedir. AB ülkelerinin çoğunun, üniter ya da federatif devlet olmalarına göre değışmeyen bir biçimde, idari yapılarında bölge kademesinin yer aldığını ve Türkiye'nin de bu yönde bir reforma gitmek zorunda kalacağını belirten Göymen, seçilebilecek iki stratejinin olduğunu ifade etmektedir. Bunlardan ilki, merkeziyetçi gelenekle uyum içinde, yetki devri ya da yerinden yönetim ilkelerinin uygulanacağı, sınırlı bir reformun söz konusu olduğu muhafazakar senaryodur. İkincisi ise alt ulusal bütünlüklere kendi hizmetlerini finanse etmek için yerel vergi toplama yetkisiyle birlikte, bir dizi kamu hizmetini yerine getirmede tam sorumluluğun verildiğı politik ve idari yetki devri anlamına gelen radikal senaryodur. Göymen'e göre, radikal senaryonun seçilmesi halinde, Türkiye'de varolan bölgesel eşitsizliğin yanı sıra, bölge içi farklılıkların ve aynı zamanda bölgelerin değışen potansiyellerinin de var olduğu gerçeğı göz önüne alınarak, reform sürecinin aşamalı bir şekilde yavaş yavaş yürütölmesi düşünölabilir. Ancak, hangi senaryo seçilirse seçilsin, yönetim dinamiklerinin pekiştirilmesi gerekecektir. Göymen, bunun devlet, özel sektör ve sivil toplum örgütleri arasındaki işbölümüne ve yeni aktörlerin ortaya çıkışına paralel biçimde, sosyal ve ekonomik gelişmeyi engelleyen yarı-feodal kurum ve ilişkilerin yerine geçebilecek partnerliklerin, ağların, karşılıklı işbirliğı planlarının geliştirilmesi anlamına geldiğini belirtmektedir. Bu da, demokratik kültürün egemen olduğu bir atmosferde çok yüzöl gelişmenin artık yalnızca devletin sorumluluğı olmadığı

⁵⁸¹ H.Canpolat, *Türk Belediye Sisteminde Ölçek ve Model Sorunu*, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Kontrolörleri Derneğı, Yayın No.17, Ankara, 2002, s.56-57.

gerçeğinden hareketle, toplumdaki diğer aktörleri yetkilendirme ve onlara imkân verme politikalarıyla başarılabacaktır.⁵⁸²

Görüldüğü gibi, bölge yönetimine ilişkin tartışmalar neredeyse ‘küreselleşme’ söylemlerini doğrular bir şekilde dünyadaki bölge yönetimi tartışmalarını yansıtmaktadır. İlk başlarda Türkiye’deki daha önceki tartışmalara daha çok yaslanan bölge yönetimi önerileri, zamanla yerini Türkiye’deki yönetsel yapıların yetersizliği eleştirisi üzerinde yükselen ve küresel dünyanın koşullarına, AB ülkelerinin yönetim sistemlerine uygun olması istenen model önerilerine bırakmıştır.

c. Bölge Örgütlenmesi Arayışları

Türkiye’de küresel etkilere açık neoliberal ekonominin kuralları ve yapıları yerleştikçe, bölge düzeyi giderek daha çok öne çıkmaya başlamıştır. Buna paralel olarak, bazı il ve bölgelerde kamu sektörü, özel sektör ve sivil toplum örgütlerinin dahil olduğu örgütlenme modelleri gündeme gelmiştir. Merkezi yönetim tarafından da desteklenen bu arayışlar kalkınma ajanslarına doğru giden yolun ön aşamaları olarak değerlendirilmiştir. Bu bölgesel örgütlenmelerin ilk örnekleri, İzmir ve Mersin’de gündeme gelmiştir. Günümüzde bu tip örgütlenmelerin örnekleri giderek çoğalmaktadır. Burada ilk ve en hızlı gelişen örnek olması açısından, İzmir merkezli Ege Bölgesi örneği üzerinde durulacaktır.

Ege Ekonomiyi Geliştirme Vakfı-EGEV,⁵⁸³ 1992 yılında, İzmir’de valilik, belediye, odalar, sanayici ve işadamları derneklerinin işbirliği ile İzmir ve Ege Bölgesi’nin ekonomik gelişmesini hızlandırmak için, yurtiçi ve yurtdışı yatırımcıların bölgeye ilgisini arttıracak tanıtma ve teşvik çalışmalarının yapılması ve bölgenin aynı amacı taşıyan kurum ve kuruluşlarının işbirliği içinde olması amacıyla kurulmuştur. EGEV ilk kurulduğunda Ege Bölgesi adını taşımasına rağmen etkinlikleri daha çok İzmir ili çerçevesinde olmuş ve ilin yurtdışında tanıtılmasına dönük faaliyetler yürütülmüştür. EGEV, kurulduktan kısa bir süre sonra 1993’de AB’nin Akdeniz ülkeleri ile ekonomik işbirliğini geliştirmeye yönelik MEDINVEST

⁵⁸² K. Göymen, “Güneydoğu Anadolu’ya İlişkin Olarak Bölgesel Kalkınmada Yerel İdareciliğin Rolü”, *Bölgesel Kalkınma Politikası (TESEV)* içinde, TESEV, 2000, s. 5-11.

⁵⁸³ Bu kısım yazılırken tamamıyla EGEV’in internet sayfasından yararlanılmış; ayrıca kaynak göstermeye gerek görülmemiştir. Bkz. Ege Ekonomiyi Geliştirme Vakfı (EGEV), <http://www.egev.org>, Erişim Tarihi: 25.11.2006.

programı çerçevesinde aldığı 300.000 ECU'luk katkıyla, Ege Bölgesi Kalkınma Ajansı (EBKA) kurma çalışmalarına başlamıştır.

EGEV'in çalışmaları kapsamında, İzmirli kamu yöneticileri, oda başkanları, akademisyenler, sivil toplum kuruluşları, işçi ve gençlik temsilcilerinden oluşan bir katılımcı grubu ile yapılan tartışmalar sonucunda, *İzmir 2020* adı verilen proje oluşturulmuştur. Bu kapsamda, 2020 yılında İzmir'in "Akdeniz Yıldızı" haline gelmesi hedeflenirken, üzerinde durulan konuların başında diğer illerden gelen göçü kontrol altına almak ve turizmi geliştirmek gelmektedir. Zamanla böyle bir işin ancak, İzmir ve çevre illerin ortak hareket etmesiyle başarılacağı konusunda bir görüş ortaya çıkmıştır. Bu görüşü güçlendiren bir başka neden de, "...tüm dünyada gelişim projelerinin bölgesel bazda ele alınması gerçeğidir. Artık gelişim projeleri bir bölge 'için' merkezden plan ve bütçe hazırlanarak değil, bölge 'tarafından' vizyon ve misyon belirlenerek yapılmaktadır." Dolayısıyla, bu amaçla 1997 sonunda Ege'deki diğer 9 ilin (Afyon, Aydın, Balıkesir, Çanakkale, Denizli, Kütahya, Manisa, Muğla, Uşak) valileri, belediye başkanları, üniversite rektörleri ve oda başkanlarının katıldığı bir toplantı yapılır. Toplantı sonrasındaki katılımlarla, EGEV'in üye kurum sayısı 85'e, müteveli sayısı 118'e çıkmıştır. Böylece, 1998'de EGEV, Ege Bölgesindeki 10 ilin "valilikleri, belediyeleri, üniversiteleri, sanayi ve ticaret odaları, borsaları, esnaf ve sanatkarlar odaları, ziraat odaları, bölge sanayici ve işadamları dernekleri ve bölgesel şirketlerin katılımıyla tüm Ege'yi kapsar duruma gelmiştir."

Aynı yıl EGEV'in vizyonu "Cumhuriyetimizin 100. Yılına kadar; insan ve doğa kaynaklarının doğru kullanımına dayalı, dengeli ve sürdürülebilir kalkınmayı çağdaş standartlarda gerçekleştirmiş bir Ege", misyonu ise "Ege Bölgesi için özgün bir kalkınma modelinin ortak akıl ve katılımcılıkla oluşturulması ve uygulanmasında öncülük etmek" olarak belirlenmiştir. Bu çerçevede EGEV, öncelikle bir bölge planı yapmak üzere, DPT ile her türlü bilgi, teknik ve uzmanlık desteği sağlanmasını öngören bir protokol imzalamıştır. Plan hazırlıkları kapsamında, 2001 yılından itibaren bölgedeki bütün illerde stratejik hedef toplantıları yapılmıştır. Bu toplantılardan çıkan ortak sonuçlardan biri, devletten bir şey beklemenin yararsız olduğu, fakat kendi çabaları sırasında ortaya çıkan mevzuat engellerinin aşılması için gerekli görülen yasal ve yönetsel değişiklik taleplerinin, Ankara'da milletvekilleri ile toplantılar yapılarak iletilmesi gerektiğidir.

Plan çalışmaları devam ederken, Eylül 2002’de İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması ile Ege Bölgesinin 3 Düzey 2 bölgesine ayrılması, EGEV’in çalışmalarıyla birebir uyum içinde bulunmuş; bu çerçevede bölge stratejisi çalışmalarına devam edilmiştir. İl toplantılarının ardından bölge toplantıları ve DPT uzmanlarının katılımıyla sektör toplantıları yapılmıştır.⁵⁸⁴ Çalışmalar sonucunda bir yol haritası çıkarılmıştır. Buna göre, nihai amaç bölgenin rekabet avantajı kazanmasını sağlamak ve tüm dünyada aranan, krizlere dirençli, rakipsiz bir marka yaratmaktır; bunların başarılması için bölgeye yabancı yatırımcı çekmek gereklidir. EGEV elindeki veriler ve yol haritası ile yabancı sermayeyi yönlendirecektir. Yol haritasında, kalkınma ajanslarının kurulmasıyla EGEV’in bu kurumlar içinde görev alacağı belirtilmiştir.

Öte yandan, EGEV’den ayrı olarak İzmir Ticaret Odası (İZTO) bir bölge kalkınma ajansı kurma çabası içine girmiştir. 1999 yılında başlayan, Fransa Chartres Ticaret Odası ve İngiltere Shropshire Ticaret Odası ile işbirliği içinde yürütülen İzmir ve Ege Bölgesi Sosyo-Ekonomik Kalkınma Projesinin arkasından, bölge üzerine seminer ve atölye çalışmaları düzenlenmiştir. Çalışmalar sonucunda, Ege Bölgesinin kalkınmasının, ortak hedef ve katılım kavramlarının ön plana çıktığı kalkınma ajanslarıyla mümkün olabileceği soncuna varılmıştır. Bu amaç doğrultusunda, İZTO 2001 yılında İngiltere Ticaret Bakanlığı’nın uluslararası kolu ile işbirliği oluşturmuş; hem yurtdışından gelen uzmanlarla hem de ildeki çeşitli kesimlerle toplantılar düzenlenmiştir. O dönemde, ulusal boyuta bölge kalkınma ajansları yasal bir kimliğe kavuşana kadar, 2003 yılının ilk çeyreğinde Ticaret Odası kapsamında nüve bir ajans kurulması düşünülmüştür.⁵⁸⁵

⁵⁸⁴ EGEV’in internet sayfasında çalışmalar sırasında DPT ve Hazine Müsteşarlığı ile sürekli işbirliği halinde olduğu, hatta her aşamada alınan sonuçların DPT’ye iletildiği ifade edilmektedir.

⁵⁸⁵ S. Kayasü, M. Pınarcıoğlu, S. S. Yaşar, S. Dere, *a.g.k.*, s.81-82. İZTO’nun çalışmaları sırasında bir bölge kalkınma ajansının yapması gerekenler şu şekilde belirlenmiştir: 1. Kalkınma planları ve yıllık programlarla uyumlu bir şekilde Ege Bölgesi kalkınma planlarını ve uygulama programlarını hazırlamak; 2. Bölgenin ulusal ve uluslararası çapta tanıtım ve lobi faaliyetleri için çalışmalarda bulunmak, stratejiler geliştirmek, politikalar üretmek, hedef piyasalarda tanıtım faaliyetlerini gerçekleştirmek; 3. Kentsel gelişme ve kırsal kalkınmanın sağlanması için stratejiler belirlemek, öneriler oluşturmak ve bunların hayata geçirilebilmesi için ilgili kamu kurumlarıyla işbirliği yapmak, Ege Bölgesi kalkınma planlarının ve yıllık programlarının öngördüğü alanlarda mesleki eğitim programları düzenlemek, yurt içi ve yurtdışı staj olanakları sağlamak; 4. Yabancı firmaların bölgedeki yatırımlarında teknik danışmanlık hizmetleri vermek, tesis kuruluş yeri seçmek; 5. İllerin yatırım olanaklarını ayrıntılı olarak tespit etme, bu konuda yabancılar için tanıtım dokümanları hazırlamak; 6. Bölgenin küresel Pazar imkânları sektörler itibarıyla araştırmak, bu çalışmaları yabancı girişimciler,

Görüldüğü gibi, bölgesel düzeyde örgütlenme çabalarının temel nedenleri, küresel kapitalizm koşullarına uyum sağlamaya, rekabet etmeye ve yabancı sermaye çekmeye hizmet edecek kurumsal bir yapının oluşturulmasıdır. Son kertede, bu kurumsal yapının bir bölge kalkınma ajansına dönüşmesi öngörülmektedir.

2. Rekabet Edebilir Bölgeler İçin Projeler

1990'lı yılların sonunda bölgesel politikalar, artık neoliberal paradigmanın temelleri üzerinde yeniden yükselmeye başlamıştır. Kamu politikaları açısından bakıldığında bu yükselişin başlıca iki göstergesi vardır: İlki kalkınma planlarında bölgesel politikalar yeniden çok kapsamlı bir biçimde ele alınmaya başlamıştır. İkincisi bazı bölge planlama çalışmaları gündeme gelmiştir. Böylece, bir süre yerelin arkasına saklanan bölge, saklandığı yerden çıkmaktadır, ama tamamıyla farklı bir biçim ve içerikle...

Yeni bölge planlarında ve GAP'ın yarımına dair öngörülerde öne çıkan yaklaşımlar, bölgenin kendi potansiyellerine dayanarak gelişmesi ile özel sektör ve sivil toplum örgütlerinin de katıldığı katılımcı planlama ve uygulama süreçlerinin yaratılmasıdır. KOBİ'lerin desteklenmesi, altyapı ve çevre yatırımlarının yapılması ise bölge planlarının yanı sıra Yedinci Planda da önem verilen bölgesel politika araçlarıdır. Bölge planlarının tamamında özel sektör ve sivil toplum örgütlerinin hazırlık ve uygulama süreçlerine katılımının çok önemsendiği görülmektedir. Bölge planları hazırlanırken bölgede bir birim kurulduktan sonra, yerinde ve merkezde yapılan çalışmalarda bakanlıkların merkez ve taşra teşkilatından, plan bölgesi illerindeki valiliklerden, yerel yönetimlerden, özel kesimden ve sivil toplum

bölge sanayicisi ve yatırımcısına sunmak; 7. Çok ortaklı şirketlerin, tedarik şirketlerinin, sektörel dış ticaret şirketlerinin kurulmasına öncülük etmek, kuruluş organizasyonunu yapmak, teşvik işlemlerinde yardımcı olmak, danışmanlık hizmeti vermek; 8. Elektronik ticaretin geliştirilmesi ile ilgili firmalara destek vermek, firmalara hosting hizmeti vermek; 9. Küreselleşen dünyada firmaların elektronik ortamda ticaret yapmalarından hareketle firmaların bu imkânlardan yararlandırılarak pazarlama olanaklarının geliştirilmesi amacıyla sanal fuarlara katılımını sağlamak ve bizzat düzenlemek; 10; Uygulanabilir projelere sahip fakat yeterli sermayesi bulunmayan bölge firmalarına piyasa koşulları içinde kendi başına faaliyet gösterene kadar lojistik destek vermek; 11. Bölgenin teknoloji ve yenilik kapasitesini artırmak amacıyla TÜBİTAK, Teknoloji İzleme ve Değerlendirme Başkanlığı, Türkiye Teknoloji Geliştirme Vakfı gibi kurumlarla işbirliği yaparak sektörel bazda teknoloji projeleri hazırlamak.

kuruluşlardan temsilcilerin oluşturduğu değerlendirme ve yönlendirme kurulları oluşturulması gibi “katılımcı” yaklaşımlar geliştirilmeye çalışılmaktadır.⁵⁸⁶

Planların tümünde bölge kalkınma ajansı ya da benzer nitelikli bir kuruluşun kurulması hedefine yer verilmiştir. Öte yandan, GAP Projesinin dönüşümünü büyük ölçüde etkileyen uluslararası kredi kuruluşlarının desteği ya da yabancı sermayenin bölgeye gelmesi bütün planlarda tercih edilen bir yol olmuştur. Zaten GAP’taki plan dahilindeki programların birçoğu ve Doğu Karadeniz Planı doğrudan doğruya dış destekle yürütülmektedir.

Görüldüğü gibi, 2000’lerin bölge planlamasının 1960’ların bölge planlaması çalışmalarıyla aynı kefeye konularak değerlendirilmesi mümkün değildir.⁵⁸⁷

a.Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000): Bölgesel Politikalarda Yeni Kavramlar⁵⁸⁸

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, bütün olumlu gelişmelere karşın, bölgelerarası dengesizlikler sorununun sürdüğü ve iç göç hareketlerinin sağlıklı bir kentleşmeye fırsat bırakmayacak düzeyde gerçekleştiği şeklinde durum değerlendirmesi yapmaktadır. Bu sorunların aşılması bölgelerarası gelişmişlik farklarının azaltılması, geri kalmış bölgelerde yaşayan nüfusun refah düzeyinin yükseltilmesi ve göç eğilimlerinin istikrarlı bir dinamiğe kavuşturulması yönündeki gelişmelerle mümkün olacaktır. Bunların yapılabilmesi için bölgesel gelişme çalışmalarından yararlanılması öngörülmüştür. Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerinde ise yerel kaynakların değerlendirilmesi yönünde gelişmeler özendirilecek ve işsizlik sorununun çözümü için konut ve hayvancılık sektörlerinin desteklenecektir.

⁵⁸⁶ D. Akkahve, *Bölgesel Gelişme Planlarının Yönetişim Açısından Değerlendirilmesi* (Bölgesel Yönetişim Konferansı, 17-18 Ekim 2003, İstanbul), DPT, Ankara, 2003, s.4-5.

⁵⁸⁷ Bu projeleri bölge planlama çalışması olarak değerlendirmeyen görüşler de vardır: “...GAP, DAP, DOKAP gibi büyük alanları kapsayan projelere, Bodrum Yarımadası ve birçok alandaki alt bölge veya çevre düzeni planlaması kapsamındaki planlara, hem ülke genel planlaması hem de birbirlerinden kopuk olmaları ve sadece girişime endeksli olmaları nedeniyle gerçek bir bölge planlama çalışması olarak bakılabilir mi? Ne pahasına olursa olsun, yatırım çekmeye çalışan bir yer seçimi politikası izlenmektedir.” Bkz. E. Subaşı, *a.g.k.*, s.6.

⁵⁸⁸ Bu kısım yazılırken tamamıyla Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nın ilgili bölümlerinden yararlanılmış, ayrıca sayfa numarası göstermeye gerek görülmemiştir. Bkz. DPT, *Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1996-2000*, Ankara, 1995.

Yedinci Kalkınma Planında, kırsal alanlarla kentsel alanlar arasındaki gelişmişlik ayrımlarının azaltılması ve dengeli bölgesel gelişmeyi sağlamak için yerleşme merkezleri planlamasından yararlanılması, seçilecek bölgesel gelişme merkezlerine öncelik verilmesi, kültür ve doğa varlıklarını da koruyan sürdürülebilir kalkınma anlayışını temel alan politikalar yürütülmesi öngörülmektedir.

Planda, ülke genelinde altyapı hizmetleriyle ilgili tüm sektörlerde (enerji, ulaşım, haberleşme, su, çevre vs.) makro düzeyde ana master planları yapılması ve tüm bölgesel ve yerel planlamaların bu ana plana uygun olarak yaptırılması öngörülmektedir. Bu kapsamda, altyapı planlamasına esas olmak üzere üretim ve tüketim standartları belirlenmeli ve bölgesel temelde standartlaşmaya gidilmelidir. Ayrıca, altyapı hizmetlerinin tümü (telekomünikasyon hariç), il temelinde yerel otoriteye bağlı olarak tek elden yürütülmeli, ancak olanak ve kaynakların ortak kullanılması amacıyla bölgesel yerel yönetim birlikleri oluşturulmalıdır. Merkezdeki altyapı kuruluşlarının genel müdürlükleri ise ulusal düzeyde planlamalar ve büyük yatırımlar yapmalıdır. Başka bir deyişle, bölge ve il düzeyinde, planlama, yatırım ve işletme, yerel yönetimler ve yerel yönetim birliklerince yapılmalıdır. Bunların gerçekleştirilmesi için yerel yönetimler ve oluşturdukları birliklere gerekli yetkiler tanınmalı, ekonomik açıdan güçlenmeleri ve kaynak yaratma, personel istihdamı konusunda yetkili kılınmaları sağlanmalıdır. Ayrıca, su, kanalizasyon, arıtma tesisleri ve çevre konularında havza bazında çözüm getirilmesi önerisi getirilerek, bu konuda bölgesel ve yerel işbirliğine gidilmesi öngörülmüştür.

b. Güneydoğu Anadolu Projesi'nin (GAP) Dönüşümü

1970'li yılların sonunda bir enerji ve sulama projesi olarak başlayan GAP'ın yıllar içinde daha kapsamlı ve ayrıntılı bir proje haline gelmesi, kendi başına bölge politikalarında neoliberal dönüşümün bir örneği olarak incelenebilir. Yıllardır üzerine binlerce şey yazılan ve konuşulan GAP projesi, burada, yeni bölgeselcilik yaklaşımının GAP'taki 'tezahürünü' gösterebilmek niyetiyle sınırlı ölçüde ele alınmıştır.

Güneydoğu Anadolu Bölgesi'nin entegre bölgesel planlama çerçevesinde ele alınması, yürütülmekte olan faaliyetlerin koordinasyonunun sağlanması ve yönlendirilmesi görevi 1986 yılında DPT'ye verilmiştir. Ancak, 1980 sonrasında

GAP’la ilgili asıl değişiklik, 1989 yılında GAP Master Planının hazırlanması ve projenin uygulanmasını yürütmek üzere 388 sayılı KHK⁵⁸⁹ ile GAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı’nın kurulmasıdır.

GAP, Master Plan çalışmasıyla entegre bir bölgesel kalkınma projesine dönüştürülmüştür. GAP Master Planı, izlenilecek seyir ve alt ölçeklerde üretilecek plan, program ve projeler için bir rehber niteliği taşımaktadır. Planda yer alan temel kalkınma senaryosu, bölgenin tarıma dayalı sanayi merkezi haline getirilmesidir. Plan, özellikle su ve toprak kaynaklarının gelişmesini mali ve teknik kapasiteleri de dikkate alarak bir takvime bağlamış; bu değişimin ekonomik ve sosyal sektörlerde yaratacağı gelişmeyi ve istihdamı, bunun getireceği nüfus büyüklüğü ile bu nüfusun kentsel ve kırsal alanda dağılımını öngörmüş; eğitim ve sağlık hizmetleriyle konut ve kentsel altyapı ihtiyaçlarını belirlemiş ve yıllara göre finansman ihtiyacını ortaya koymuştur. GAP Master Planında, 2005 yılına uzanan zaman perspektifi içinde dört temel strateji belirlenmiştir.⁵⁹⁰

Su ve arazi kaynaklarını gerek sulama, gerekse kentsel ve endüstriyel kullanım amaçları için geliştirmek ve yönetmek,

Daha iyi tarımsal işletme yönetimi, tarımsal pratikler ve bitki desenleri uygulayarak arazi kullanımını geliştirmek,

Tarımla ilişkili ve yerel kaynaklara dayalı üretime özel ağırlık vererek imalat sanayilerini teşvik etmek,

Yöre halkının ihtiyaçlarını daha iyi karşılamak, nitelikli personeli Bölge’ye cezbetmek ve bölgede kalmasını temin etmek için sosyal hizmetleri ve kentsel altyapıyı iyileştirmek.

Neoliberal bölgesel politikaların ülke genelindeki seyrine uygun olarak, başlangıçta kamu yatırımları toplamı şeklinde bir entegre bölgesel kalkınma planı niteliği taşıyan GAP, zamanla sürdürülebilir insani kalkınma kavramı ile ifade edilen devlet-özel sektör-halk katılımının hedeflendiği bir projeye dönüştürülmüştür. Bu bağlamda, kamu yatırımlarının oluşturduğu altyapının özel sektör katkısıyla “yapısallaşması”, halk katılımıyla “benimsenmesi” ve böylelikle tüm projelerin gündelik yaşamda yerini alması hedeflenmiştir.⁵⁹¹ Bu süreç şu şekilde özetlenebilir:

GAP Planının yıllar içindeki değişiminde küreselleşme süreciyle birlikte bölgesel kalkınma ile ilişkilendirilen bütün kavramların yerini aldığı görülmektedir. Bölge

⁵⁸⁹ RG: 6.11.1989, 20334.

⁵⁹⁰ <http://www.gap.gov.tr>, Erişim Tarihi: 29.11.2006.

⁵⁹¹ a.k.

mekânının türdeş özellik gösteren alt planlama bölgeleri itibarıyla farklılaştırılması ve bu kesimler için farklı kalkınma stratejilerinin üretilmesi, planlama sürecinin katılımcı bir yaklaşımla kurgulanması, yerel üstünlük alanlarının ve inisiyatifinin öne çıkarılması, özel kesimin dinamizminden olabildiğince yararlanılması ve sürdürülebilirlik ilkesinin tüm planlamayı çevrelemesi gibi temel beklentiler bu yeni yaklaşımın izlerini taşımaktadır.⁵⁹²

Yukarıda anlatılan değişimle birlikte GAP'a, giderek artan sayıda yabancı ülke ve kuruluş dahil olmaya başlamıştır. Bu anlamda, “yabancı ortak/paydaş” olarak nitelendirilen yabancı kurum ve kuruluşlarla ilişkiler açısından, 1997’de BM Kalkınma Programı ile GAP İdaresi'nin birlikte yürüteceği “Sürdürülebilir Kalkınma Programı”nın başlatılması, bir ilk adım sayılmaktadır. Toplam bütçesi 5.2 milyon ABD Doları olan bu program kapsamında Güneydoğu Anadolu Bölgesi'nde sosyo-ekonomik eşitsizliklerin azaltılması amacıyla, temel sosyal hizmetler (eğitim, sağlık, konut), cinsiyet eşitliği, kent yönetimi, çevresel sürdürülebilirlik, kurumsal ve toplumsal düzeyde kapasite oluşturulması ve halk katılımı gibi başlıklar altında pilot projeler yürütülmektedir. Bunun yanı sıra, Dünya Bankası hibesiyle yürütülen kentsel ve kırsal altyapının geliştirilmesine ilişkin iki proje ile FAO ile yürütülen kırsal kalkınma programından söz edilebilir. AB ile 1996 yılında başlayan ilişkiler çerçevesinde ise, bölgesel eşitsizliklerin giderilmesi, bölgesel ekonomik büyümenin sağlanması, çevre koşullarının iyileştirilmesi ve kültürel mirasın korunması hedeflerine yönelik oluşturulan program için hibe sağlanmıştır.⁵⁹³

GAP kapsamında kurulan Girişimci Destekleme ve Yönlendirme Merkezleri (GİDEM’ler) yeni bölgecilik yaklaşıma uygun yapılar olarak söz edilmeyi hak etmektedir. GİDEM’ler, GAP İdaresi ve BM Kalkınma Programı’nın birlikte yürüttüğü “GAP Bölgesinde Entegre Bölgesel Kalkınmanın Güçlendirilmesi ve Sosyo-Ekonomik Eşitsizliklerin Azaltılması” programı çerçevesinde, 1997’de Adıyaman, Diyarbakır, Gaziantep, Şanlıurfa ve Mardin illerinde kurulmuştur. GİDEM’ler bölgelerinde yatırımcılığın ve girişimciliğin özendirilmesi, yerli ve

⁵⁹² Y. Ege vd., “Bölge Planlamasına Yeni Bir Yaklaşım: Güneydoğu Anadolu Bölgesi Kalkınma Planı (2002-2010)”, *DPT Planlama Dergisi*, DPT’nin Kuruluşunun 42. Yılı Özel Sayısı, 2002, s.351.

⁵⁹³ Güneydoğu Anadolu Projesi, <http://www.gap.gov.tr>, Erişim Tarihi: 29.11.2006. GAP İdaresi, bir çok yabancı kurum, kuruluş, üniversite ve sivil toplum örgütüyle entegre bölgesel kalkınma sürecinde bilgi ve deneyimlerin paylaşılması, karşılıklı uzman değişimi ve teknoloji transferi amacıyla işbirliği yapmaktadır. Bu kurumlar arasında Tennessee Valley Authority (TVA), ABD’deki bazı üniversiteler, merkezi Suriye’de bulunan Kurak Alanlarda Tarımsal Araştırmalar Merkezi (ICARDA), merkezi Sri-Lanka’da bulunan Uluslararası Su Yönetimi Enstitüsü (IWMI), Mısır Güney Vadi Kalkınma İdaresi, merkezi İtalya’da Akdeniz Tarımsal Araştırma Örgütü (CHIEAM-IAMB) sayılabilir. Ayrıca, Suriye, İsrail ve Mısır ile işbirliği anlaşmaları yapılmıştır.

yabancı sermayenin gelmesi için danışmanlık hizmeti vermek ve bu amaçlara hizmet eden küçük sosyal amaçlı projeler yürütmek üzere kurulmuştur. İlgili Proje, GAP İdaresi, TOBB, Türkiye Kalkınma Bankası ve KOSGEB işbirliğinde yürütülmüş ve 2002 tarihinde tamamlanmıştır. Projenin beş yıl daha devam etmesi için AB ile anlaşma imzalanmıştır.⁵⁹⁴

1989 yılında kurulan GAP Bölge Kalkınma İdaresi'nin görevleri bölge kapsamına giren illerde kalkınma plan ve programları kapsamına giren bütün faaliyetleri yürütmek, bölge kaynaklarının kullanımını, bölge için gerekli araştırma ve uygulama projelerini, imar ve altyapı plan, proje ve uygulamalarını yapmak, ilgili kurum ve kuruluşlar arasındaki eşgüdümü sağlamak şeklinde sıralanabilir. Bölgede sektörlerarası bütünlüğü sağlayacak şekilde bir bölge planlamanın gerçekleştirilmesi de söz konusu İdarenin görevleri arasında sayılmıştır. İdarenin başlangıçta 15 yıl olarak belirlenen görev süresi sürekli uzatılmıştır.⁵⁹⁵

388 sayılı GAP Bölge Kalkınma İdaresinin Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kararname ile, Türkiye'de ilk defa, bölge çapında görev yapan bir kamu kuruluşuna belediyelere ait olan imar, altyapı ve planlama yetkileri verilmiştir. Bu konuda, yerel yönetimlerin görev alanına giren bir alana genel idare kuruluşunca müdahale edilmiş olduğu şeklindeki aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesi'ne başvurulmuştur. Ancak, bu düzenleme mahkeme tarafından Anayasaya aykırı bulunmamıştır. Mahkemeye göre, 388 sayılı KHK, yerel yönetimlerin yasal yetkilerine son vermemekte, bunların yeterli mali olanakları ve teknik kadrolarının bulunmaması gibi nedenlerle yapamadıkları plan ve altyapı gibi hizmetlerin, kurulan bu örgüt tarafından yerel idarelere herhangi bir yük getirilmeden yapılmasını öngörmektedir.⁵⁹⁶

Kuruluş, DPT'ye benzer biçimde bir Yüksek Kurul (Güneydoğu Anadolu Projesi Yüksek Kurulu) ile bir İdare Başkanlığından (Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı) oluşmaktadır. Yüksek Kurul, Başbakan veya görevlendireceği Devlet Bakanı başkanlığında, GAP'tan sorumlu Devlet Bakanı, DPT'nin bağlı bulunduğu Devlet Bakanı ve Bayındırlık ve İskan Bakanından oluşur.

⁵⁹⁴ S. Kayasü, M. Pınarcıoğlu, S. S. Yaşar, S. Dere, *a.g.k.*, s.81.

⁵⁹⁵ <http://www.gap.gov.tr>, Erişim Tarihi: 29.11.2006

⁵⁹⁶ A. Ş. Gözübüyük, T. Tan, *a.g.k.*, s.249-250.

GAP İdaresi ise, başbakan tarafından atanan bir başkan ile iki başkan yardımcısı yönetiminde, yeterli sayıda personelden oluşmaktadır. Başbakanlığa bağlı ve tüzelkişiliği olan bir bölge kuruluşudur. GAP İdaresi'nin başkanlığı Ankara'dadır, Şanlıurfa'da da bölge müdürlüğü vardır. İdarenin her türlü gideri Kamu Ortaklığı Fonu ile Toplu Konut Fonundan karşılanmaktadır.⁵⁹⁷

c. Doğu Anadolu Projesi (DAP)

Doğu Anadolu Projesinden ilk olarak Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda söz edilmektedir. Planda, Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerinin kalkınmalarını hızlandırmak üzere, hayvancılık, konut, altyapı, istihdam, mekânsal örgütlenme, göç, merkez köy uygulamaları ve kırsal alanda insan kaynaklarının harekete geçirilmesi gibi konularda kapsamlı projeler hazırlanması ve kamu yatırımlarında altyapıya ve sosyal nitelikli yatırımlara öncelik verilmesi öngörülmüştür. Yedinci Plandaki bu çerçeveye uygun olarak, 1998 yılında bölgenin potansiyelini harekete geçirecek sürdürülebilir ekonomik ve sosyal kalkınmayı amaçlayan, geniş kapsamlı bir Doğu Anadolu Bölgesi Ana Planı'nın hazırlanması kararlaştırılır. 1998 yılı yatırım programına da, DAP Ana Planı, bağımsız bir proje olarak dahil edilmiş ve gerekli ödenek ayrılmıştır.⁵⁹⁸

Proje kapsamına, Doğu Anadolu Bölgesindeki 14 il (Ağrı, Ardahan, Bingöl, Bitlis, Elazığ, Erzincan, Erzurum, Hakkari, Iğdır, Kars, Malatya, Muş, Tunceli, Van) ile onlarla benzer özellikler gösteren Gümüşhane ve Bayburt illeri alınmıştır. Doğu Anadolu Bölgesinin engebeli topografik yapısı ve iklim şartlarına bağlı ulaşım ağı, bu ulaşım ağının belirlediği yerleşim alanları ve bölgelerarası fonksiyonel ilişkiler göz önüne alınarak, proje kapsamında bölge, üç farklı alt bölgeye ayrılmıştır. Erzurum alt bölgesine Ağrı, Erzincan, Erzurum, Gümüşhane, Kars, Muş, Ardahan, Bayburt ve Iğdır, Malatya-Elazığ alt bölgesine, Bingöl, Elazığ, Malatya ve Tunceli, Van alt bölgesine Bitlis, Hakkari ve Van illeri dahildir.⁵⁹⁹

⁵⁹⁷ <http://www.gap.gov.tr>, Erişim Tarihi: 29.11.2006

⁵⁹⁸ N. Ören vd. "Türkiye'de Ulusal Entegre Projeler ve Tarımsal Kalkınma", *Türkiye Ziraat Mühendisliği V. Teknik Kongresi, Tarım Haftası 2000 Kongre*, TMMOB Ziraat Mühendisleri Odası, Ankara, Ocak 2000, s.138.

⁵⁹⁹ Ortak Girişim (Atatürk Üniversitesi, Fırat Üniversitesi, İnönü Üniversitesi, Kafkas Üniversitesi, Yüzüncüyıl Üniversitesi), *Doğu Anadolu Projesi Ana Planı*, DPT, 2000; <http://ekutup.dpt.gov.tr/bolgesel/dap.pdf>, Erişim Tarihi: 29.11.2006

DAP Ana Planı, DPT sorumluluğunda, Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü'nün denetim ve koordinasyonunda, bölgedeki Atatürk, Fırat, İnönü, Kafkas ve Yüzüncüyıl Üniversitelerinin oluşturduğu ortak girişim tarafından hazırlanmıştır. Çalışmalar kapsamında 5 üniversitenin temsilcilerinden oluşan DAP Yürütme Kurulu ve DPT'den ilgili sektör uzmanlarının katılımıyla DAP Ana Planı Yönlendirme ve Değerlendirme Komitesi oluşturulmuştur.⁶⁰⁰ Projeye ilişkin olarak bölgede, DAP Ana Planını tanıtıcı toplantılar yapılmış; toplantılara, il valileri, kaymakamlar, bölge ve il müdürleri, özel sektör temsilcileri ve sivil toplum örgütleri temsilcileri katılmıştır.⁶⁰¹

Planda, üç alt bölgeye ayrılan DAP Bölgesinin her alt bölgesi için, o alt bölgenin sunduğu potansiyele göre üç ayrı senaryo geliştirilmiştir. Her üç senaryo da bölgedeki istihdam yapısının radikal bir biçimde değişmesini öngörmektedir. Bu da tarımdaki istihdam payının büyük oranda düşmesi anlamına gelecektir.⁶⁰²

Projeye bölgenin gelişme potansiyellerinden daha fazla yararlanılması, özel sektörün gelişmesi ve uygun yatırım ortamının oluşturulması amaçlanmaktadır. Bu bağlamda, DAP Ana Planı içinde ekonomik, sosyal, çevresel ve mekânsal olmak üzere dört hedef grubu belirlenmiştir. Planda genel stratejiler kapsamında mevcut gelişme eğilimlerine karşı çıkmayan, aksine bu eğilimleri düzenleyerek güçlendirmeye yönelik bir planlama stratejisinin esas alınması; kaynakların öncelikle bölgenin görece üstünlüğüne sahip sektör ve mekânlarına yönlendirilmesi, gelişmenin zaman içinde bu sektör ve alanlardan diğerlerine yaygınlaştırılması; mevcut üretim ve hizmet kapasitesinin etkin kullanımının sağlanması; her sektör için kurumsal yapı, insan kaynakları ve altyapının daha iyi yönetilerek ekonomiye katkılarının artırılması üzerinde durulmaktadır. Bu bağlamda, bölgenin kalkınması için sadece kamu sektörünün değil, toplumun tüm kesimlerinin seferber edilmesi gerekliliği vurgulanarak, özel sektörün, bölge insanının, bölge içi ve dışındaki sivil toplum kuruluşlarının bu süreçlere çeşitli modellerle katılımlarının sağlanması istenmektedir. İlke olarak, kamu kesimi için öngörülen rol, teknik ve sosyal altyapı hizmetlerinin sağlanması, doğal ve kültürel değerlerin korunması ve geliştirilmesidir. Ancak,

⁶⁰⁰ D. Akkahve, *a.g.k.*, 2003, s.6.

⁶⁰¹ DPT, *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Öncesinde...*, s.49; İ. Sarıca, "Türkiye'de Bölgesel Gelişme Politikaları ve Projeleri", *Akdeniz İİBF Dergisi*, C.1, S.1, Mayıs 2001, s.201.

⁶⁰² İ. Sarıca, "Bölgesel Planlamaya...", s.214-217.

devlet yardımları ve gerekli yasal, kurumsal düzenlemelerle, girişimcilik ve katılımcılığın desteklenmesi öngörülmektedir. Özetle, Ana Planın stratejilerinin geliştirilmesinde de katılımın farklı modellerle güçlendirilmesi temel alınmıştır.⁶⁰³

Ana Planda bölge kalkınması için çeşitli kurumsal araçlar da önerilmektedir. Bunların en önemlisi, bölgenin ekonomik ve ticari yaşamının yönlendirilmesinden sorumlu olacak ekonomik kalkınma ajansının veya alternatif bir örgütün kurulmasıdır. Ajans, hem örgüt yapısı (ticaret ve sanayi odalarının ağırlıkla temsil edildiği kamu yetkisine sahip bir kuruluş) hem de gördüğü fonksiyonlar itibarıyla (bölgede girişimcilik kültürünün geliştirilmesi ve özel sektörün bölgesel kalkınma sürecine katkısının artırılması) katılımcı bir bölgesel gelişme aracı olarak tanımlanmaktadır.⁶⁰⁴

d. Doğu Karadeniz Bölgesel Gelişme Planı (DOKAP)

Doğu Karadeniz Bölgesel Gelişme Planı 1990'ların sonunda gündeme gelmiştir. Plan çalışmasından beklenenler, bölgenin geri kalmışlığını gidermek, ulusal ekonominin yanında ulusal bütünlüğü ve komşu ülkelerle ilişkileri geliştirmek, böylece Türkiye'nin uluslararası konumunu güçlendirmek gibi amaçlar etrafında ifade edilmiştir. Bu çerçevede, 1998 yılında Türkiye'nin teknik işbirliği talebiyle Japon Uluslararası İşbirliği Ajansı (JICA) Doğu Karadeniz Bölgesi için çok sektörlü bir bölgesel gelişme ana planı hazırlamaya başlamıştır.⁶⁰⁵

Plan çerçevesinde Artvin, Bayburt, Giresun, Gümüşhane, Ordu, Rize ve Trabzon'dan oluşan yedi ili kapsayan Doğu Karadeniz Bölgesi için hedef yılı 2020 olmak üzere, kısa ve uzun dönemli bir entegre bölge gelişme ana planı hazırlanacak ve bu plan doğrultusunda öncelikli sektörler ve yatırım alanları belirlenecektir.⁶⁰⁶ Çalışmalar başlarken, amaçlar bölge ile Türkiye'nin diğer bölgeleri arasındaki eşitsizlikleri ortadan kaldırmak üzere, kısa ve uzun vadede gelişmeyi sağlayacak entegre bir bölgesel gelişme planının ortaya konması, plan çerçevesinde öncelikli sektörlerin ve yatırım projelerinin belirlenmesi ve çalışma süresince işbirliği

⁶⁰³ Ortak Girişim (Atatürk Üniversitesi, Fırat Üniversitesi, İnönü Üniversitesi, Kafkas Üniversitesi, Yüzüncüyıl Üniversitesi), *Doğu Anadolu Projesi Ana Planı Yönetici Özeti*, <http://ekutup.dpt.gov.tr/bolgesel/dap/ozet.pdf>, Erişim Tarihi: 29.11.2006.

⁶⁰⁴ a.k.

⁶⁰⁵ N. Ören vd., a.g.k., s.139.

⁶⁰⁶ DPT, *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Öncesinde...*, s.32.

yapılarak Türk personelin planlama kabiliyetlerinin geliştirilmesi şeklinde ortaya konmuştur.⁶⁰⁷

DOKAP çalışmalarına Japonya'nın mali yılbaşı olan 1 Nisan 1999 tarihinde başlamış; Ağustos 2000'de tamamlanmıştır. Çalışma JICA'nın görevlendirdiği Japon, Türk ve Çinli uzmanlardan oluşan bir çalışma ekibi ile DPT Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü'nün belirlediği bir uzman grup tarafından işbirliği halinde yürütülmüştür. Saha çalışmalarının yürütülmesi için DPT'nin koordinasyonu ile ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının, yerel yönetimlerin, sanayi ve ticaret odalarının ve çalışmaya katkı sağlayacağı düşünülen sivil toplum örgütlerinin katılımıyla iki yönlendirme komitesi oluşturulmuştur. Bu komiteler çalışmaların yürütülmesine destek vererek öneri geliştirecek, bir tür danışmanlık yapacaktır. Bunun yanı sıra, DPT tarafından çalışmaların yürütülmesine yardımcı olmak üzere ilgili sektör uzmanlarının katılımıyla bir danışma grubu oluşturulmuştur.⁶⁰⁸

Çalışmalar Türkiye'de yürütülen üç saha çalışması ve Japonya'dan yürütülen bazı işlerle ilerlemiştir. İlk saha çalışması aşamasında, yönlendirme komitelerinin katılımıyla Ankara'da ve Trabzon'da iki toplantı düzenlenmiş, yapılan başlangıç çalışmalarının sunulmasının yanı sıra, bölgenin sorunları, potansiyelleri ve öncelikli yatırım konuları tartışılmıştır. Ayrıca, Türk tarafının istekleri doğrultusunda, DİE ile birlikte bir sosyal yapı araştırması, doğal yapı araştırması, Karadeniz Teknik Üniversitesi ile birlikte kentsel etki alanları araştırması, KOSGEB ile birlikte sanayi araştırması ve coğrafi bilgi sistemi araştırması yapılmıştır.⁶⁰⁹

Hazırlanan DOKAP Ana Planı 20 yıl içinde uygulamaya konacak 10 program ve bu programların içindeki 52 projeden oluşmaktadır. Planda bölgesel kalkınma amaçları şu şekilde ifade edilmiştir:

Bölgenin ekonomik yapısını güçlendirerek ortalama gelir düzeyini yükseltmek ve bölge içi gelir dağılımını iyileştirmek

Bölgenin sosyal gelişmesini ve dayanışmayı sağlayarak bölge içi entegrasyonu sağlamak

Bölgenin doğal kaynaklarını ve çevre kapasitesini koruyarak uzun dönemli sürdürülebilir kalkınmayı sağlamak.

⁶⁰⁷ İ. Sarıca, "Türkiye'de...", s.186.

⁶⁰⁸ N. Ören vd., a.g.k., s.140.

⁶⁰⁹ D. Akkahve, "Doğu Karadeniz Bölgesel Gelişme Planı (DOKAP)", *Kentsel Ekonomik Araştırmalar Sempozyumu*, Cilt 1, Pamukkale Üniversitesi, DPT, Ankara, 2004, s.10-11.

Oluşturulan kalkınma stratejisinin dört temel bileşeni ise, ana ulaşım altyapısının geliştirilmesi, çok amaçlı su kaynaklarının geliştirilmesi, toprak mülkiyeti ve kullanımının iyileştirilmesi ve yerel yönetimlerin güçlendirilmesidir. Bu öğelerin oluşturduğu çerçevenin başarılı olması bölgenin insan kaynaklarının geliştirilmesine bağlanmıştır. Planda, üç alternatif gelişme senaryosu çizilmiştir. Bunlar, sürdürülebilir entegre gelişme, hızlandırılmış tarıma dayalı sanayi gelişmesi ve dışa yönelik, hizmetler sektörü öncülüğünde gelişme senaryolarıdır.⁶¹⁰

e. Yeşilirmak Havza Gelişim Projesi

Yeşilirmak ve kollarının geçtiği bölgede yapılacak bir çalışmadan, ilk olarak 1997 Yılı Yatırım Programında etüd-proje olarak söz edilmiştir. Projenin coğrafi alanı Amasya, Çorum, Samsun, Tokat ve Yozgat illerini kapsayan Yeşilirmak ve kollarının oluşturduğu havzadır. Ancak, daha önce 27 Eylül 1996 tarihinde DPT koordinatörlüğünde bölgedeki illerin valilerinin katıldığı bir toplantı düzenlenerek, bir proje geliştirilmesi konusunda ortak bir görüş belirlenmiştir. Bu çerçevede, Yeşilirmak havzasında akış rejiminin düzenlenmesi, erozyonun önlenmesi, ırmağın kirlilik kaynaklarından arındırılması, suyun ekonomik kullanımının sağlanması , ekonomik ve sosyal gelişmişlik sağlanması amacıyla, bir havza gelişim projesinin hazırlanarak uygulamaya konulması kararlaştırılmıştır. Ardından, havzada yer alan illerin valiliklerinin projede işbirliği yapmasını sağlamak üzere, 23 eylül 1997'de 97/9991 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile Yeşilirmak Havzası İl Özel İdareleri Hizmet Birliği kurulmuştur.⁶¹¹

1997 yılı yatırım programında, proje ile ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının etüd yapmalarını sağlamak üzere ödenek konulmuştur. Bu kapsamda havza ıslahı, erozyon, ağaçlandırma, sulama rejiminin düzenlenmesi, yeni ürün çeşitlerinin belirlenmesi, endüstriyel atıkların temizlenmesi, kazanılacak arazilerin nasıl kullanılacağı gibi konularda inceleme yapılması planlanmıştır. Ayrıca, proje kapsamında yer alan ilgili kuruluşların birlikte kullanacakları bir veri tabanının

⁶¹⁰ Nippon Koei Co. Ltd., *Doğu Karadeniz Bölgesel Gelişme Planı, (DOKAP) Nihai Rapor, Cilt I. Yönetici Özeti*, DPT-JICA, 2000; <http://ekutup.dpt.gov.tr/bolgesel/dokap/ozet.pdf>.

⁶¹¹ RG: 7.10.2006, 23133.

oluşturulması amacına dönük olarak, Yeşilirmak Havzası Coğrafi Bilgi Sistemi Projesini DPT ve TÜBİTAK-MAM tarafından yürütülmüştür.⁶¹²

2004 yılında tüzük değişikliğine gidilerek, Yeşilirmak Havzası İl Özel İdareleri Birliği'nin adı Kalkınma Birliği olarak değiştirilmiştir. Bu yerel yönetim birliğine dayanan proje yönetim biçimi, projenin en önemli özelliklerinden biri sayılmaktadır. AB, Düzey 2 bölgeleri sınıflandırmasına uygunluğu ve yönetim biçimiyle sivil toplum kuruluşlarını bir çatı altında toplayabildiği gerekçesiyle, Yeşilirmak Projesinin diğer Düzey 2 bölgeleri tarafından model alınmasını uygun görmüştür.⁶¹³

AB Yapısal Fonlarının aktarılmasına uygun özelliklerin geliştirilmesi amacıyla havzada Nisan 2002'den itibaren, DPT ve AB temsilcileri ile ortaklaşa vizyon oluşturma çalışmaları başlatılmıştır. Yaklaşık bir yıllık zaman diliminde, bölge illerindeki tüm kamu kurum ve kuruluşları ile sivil toplum örgütlerinin dahil olduğu katılımcı yöntemlerin kullanıldığı çalışmalar yapılmıştır. Çalışmalarda SWOT Analizi⁶¹⁴ kullanılarak illerin öncelikleri belirlenmiş, son aşamada da bölge vizyonu oluşturulmuştur.⁶¹⁵ Aynı dönemde proje kapsamında oluşturulan 24 adet proje, 2002 yılı sonunda AB'ye sunulmak üzere hazırlanmıştır. Projelerin çoğu, havza ıslahı, sulama, tarım, altyapı gibi konularda geliştirilmiştir.⁶¹⁶ Son olarak, Yeşilirmak Havza Gelişim Planının hazırlık çalışmalarının devam ettiğini eklemek gerekmektedir.

⁶¹² İ. Sarıca, Seminer Sunumu, *Amasya İlinin Ekonomik Kalkınması Semineri (Amasya 1997)*, İktisadi Araştırmalar Vakfı, İstanbul, 1997, s.170.

⁶¹³ H. Poroy, "Bölgesel Gelişme Stratejileri Çerçevesinde Yeşilirmak Havza Gelişim Projesi", *2004 Türkiye İktisat Kongresi, 5-9 Mayıs 2004, İzmir, Tebliğ Sunuşları, Bölgesel Gelişme Stratejileri*, DPT, Ankara, 2004, s.20.

⁶¹⁴ SWOT analizi incelenen kuruluşun, tekniğin, sürecin veya durumun güçlü ve zayıf yönlerini belirlemekte, dış çevreden kaynaklanan fırsat ve tehditleri saptamakta kullanılan bir tekniktir. SWOT kelimesinin açılımı ise İngilizce olarak, S- Strength (olumlu ve güçlü olan özelliklerin belirlenmesi); W- Weakness (olumsuz veya zayıf olan özelliklerin belirlenmesi); O- Opportunity (içte ve dışta sahip olunan fırsatların belirlenmesi); T- Threat (çevredeki olası tehlike, risk ve piyasa tehditlerinin belirlenmesi) dört kapsamlı bir analiz alanını ifade etmektedir. Amaç iç ve dış etkenleri dikkate alarak, varolan güçlü yönler ve fırsatlardan en üst düzeyde yararlanacak, tehditlerin ve zayıf yanların etkisini en aza indirecek plan ve stratejiler geliştirmektir. Özetle, SWOT analizi, iç ve dış durum değerlendirmesini içeren bir stratejik yönetim uygulamasıdır. Bu konuda bkz. SWOT Analizi Nedir? <http://www.kobitek.com/makale.php?id=83>; B. Gürlek, SWOT Analizi, <http://www.yesilirmak.org.tr/etkinlikler/bilgilendirme/Gurlek.ppt>

⁶¹⁵ Yeşilirmak Havza Gelişim Projesi, http://www.yesilirmak.org.tr/http/YHKB_Genel1.htm, Erişim Tarihi: 29.11.2006.

⁶¹⁶ H. Poroy, *a.g.k.*, s.35-47.

e. Zonguldak-Bartın-Karabük Bölgesel Gelişme Projesi

Zonguldak-Bartın-Karabük Bölgesel Gelişme Projesi, bölgede Türkiye Taşkömürü Kurumu'nun küçültülmesi ve Ereğli ve Karabük Demir Çelik Fabrikalarının özelleştirilmesiyle ortaya çıkacak ekonomik ve sosyal sonuçların analiz edilmesi gerekliliği üzerine başlatılmıştır. Projenin amaçları, bölgede yer alan sanayi ve madencilik kuruluşlarının küçültülmesi ve özelleştirilmesinin sonuçlarının analiz edilmesi yanında, özel sektörün yeni yatırım alanlarında faaliyet göstermesinin sağlanması amacıyla yatırım seçeneklerini belirlemek, yapılabilecek yatırımların tanımlanmasını sağlamak, orta ve uzun dönemde uygulanabilir bölgesel gelişme planı hazırlamak şeklinde belirlenmiştir. Proje, çok-sektörlü, kamu-özel işbirliği anlayışına dayalı yaklaşımla, DPT tarafından uluslararası ihaleyle gerçekleştirilmiştir.⁶¹⁷

Bölgenin kalkınma hedefleri, istihdam imkânlarını geliştirmek, gelir ve katma değeri artırmak, sürdürülebilir kalkınmayı gerçekleştirmek, çevreyi korumak, üretim yapılarını ve organizasyonu yenilemek, bölgedeki faaliyetler arasında mevcut bağlantıyı güçlendirmek, bölgenin İstanbul ve Türkiye'nin gelişmiş bölgeleri ile bağlantısını iyileştirmek, bölgenin tün imkânlarını sonuna kadar kullanmak şeklinde konulmuştur. Bölgesel Gelişme Planı dahilinde öngörülen kalkınma stratejileri içinde bölgenin gelecekteki rolü, büyük metropollerin hızlı büyümeden kaynaklanan sorunlarını dengelemek üzere alternatif sanayi ve ticaret çekim alanı görevini üstlenmek olarak tanımlanmıştır. Bu bağlamda, imalat sanayi ve ticaret sektörleri gelecekte yeniden kalkınmanın temelini oluşturacaktır. KOBİ'lerin kurulmasında da öncelik imalat sanayinde olacaktır. Öte yandan, potansiyel uzmanlaşma alanı olarak ormancılık ve orman ürünleri sanayinde ve bölge için yeni sayılabilecek turizm gibi alanlarda yatırımlara ihtiyaç vardır. Böylece diğer bölgelere göç kesilecek, yatırımların sosyal etkileri de olacaktır. Planda altyapı, kentsel gelişme, organizasyon ve sosyal kalkınma için uzun vadede güçlü bir kamu desteği gerekli olduğunun

⁶¹⁷ DPT, *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Öncesinde...*, s.20.

üzerinde durulmaktadır. Örneğin, bir tür yeniden yapılanma olan süreçte emek yoğun faaliyetlere teşviklerle öncelik verilmesi istenmektedir.⁶¹⁸

Projenin faaliyet programında ise tarım ve hayvancılık, ormancılık, madencilik, sanayi (KOBİ'ler), ulaştırma ve bayındırlık, eğitim (teknik ve mesleki eğitim), turizm, çevre, bölgesel kalkınma ajansı ve su ajansı başlıkları altında küçük ölçekli proje önerileri geliştirilmiştir. Bu kapsamda, bölgesel kalkınma ajansından anlaşılan, mevcut küçük ve orta ölçekli sanayi işletmelerinin sağlıklı bir yapıya kavuşturulması, yeni sanayi kollarının değişik alanlarda kurulmasının teşviki ve işletme faaliyetlerinin verimli biçimde devamını sağlamaya yönelik çalışacak bir örgütlenmedir.⁶¹⁹ Proje kapsamındaki çalışmalar 1997 yılında tamamlanmış ve sonuçlar ilgili valilik, kamu kurumları, yerel yönetimler ve sivil toplum örgütlerine dağıtılmıştır.⁶²⁰

2000 yılında, Proje Raporunda yatırımların il özel idaresi öncülüğünde kalkınma ajansı eliyle yürütülmesi yönündeki karara dayanarak Zonguldak Gelişim A.Ş. adında bir şirket kurulmuştur. Amacı kamu ve özel kesimin bir araya gelerek ildeki mevcut şirketlerin desteklenmesi olarak ifade edilen şirket, Zonguldak İl Özel İdaresi öncülüğünde (%96), bölgedeki 29 belediye ve 5 Sanayi ve Ticaret Odasının ortaklığı ile kurulmuştur. Maliye Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı ve Sayıştay tarafından kuruluşu ve görevleriyle ilgili çeşitli yönlerden olumsuz görüşler alan bu girişim kısa süre içinde zararla sonuçlanmıştır.⁶²¹

⁶¹⁸ N. Doğru, "Zonguldak, Bartın, Karabük Bölgesi Gelişme Projesi", *Kentsel Ekonomik Araştırmalar Sempozyumu*, Cilt 1, Pamukkale Üniversitesi, DPT, Ankara, 2004, s. 110-112; İ. Sarıca, "Türkiye'de...", s.183.

⁶¹⁹ Proje kapsamında bazı fonların da kurulması öngörülmektedir. Bunlar şu şekildedir: Teknik Yardım Fonu, küçük girişimcilerin projelerine yatırım safhasında gereksinim duydukları, özel danışmanlık ve yatırım fizibilitelerinin hazırlanması ve finansman destekleri sağlanmasında yardımcı olacak teknik bir ekibin kuruluşunu ve hizmetlerinin devamını sağlayacaktır. Katılım Fonu, girişimciye geçici bir süre için sermaye temininde bulunarak, orta ve uzun vadedeki kredi ihtiyaçlarını azaltmak ve dengeli bir mali yapı oluşturacaktır. Garanti Fonu, yeni ve tecrübesiz girişimciye kredi veren bankaların üstlendiği riski hafifletecektir. Pazarlama Ağı ise Yeni kurulmuş olan küçük işletmelerin hayati öneme sahip olan pazarlama sorunlarına sağlıklı bir yapı ile yardımcı olacaktır. Bkz. İ. Sarıca, "Türkiye'de...", s.183.

⁶²⁰ N. Doğru, *a.g.k.*, s. 112.

⁶²¹ Ş. Tüylüoğlu, D. N. Karakaş, "Zonguldak'ta Bölgesel Kalkınma Politikaları ve Kalkınmada Öncelikli Yörelere Uygulaması", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, C.15, S.4, Ekim 2006, s.31-32. Yazarlar, "tarihi boyunca kamu girişimleri öncülüğünde tek boyutlu olarak gelişen ilde, çok yönlü gelişme çözümlerinin arandığı ve kalkınmasının özel girişimin geliştirilmesi yoluyla yapılmasının gerekli olduğu bir dönemde, yine kamu sektörü eliyle bir çözüm öngören bu girişim(in)" bir bölge kalkınma

II. BÖLGENİN YENİDEN DOĞUŞU: BÖLGESEL POLİTİKALARDA NEOLİBERAL DÖNÜŞÜM

Türkiye’de 1990’larda kabaran dalga, 2000’lere bölge kavramının gündeme oturduğu ve önemli değişikliklerin konusu olduğu bir hareketlenmeyi getirmiştir. Bu hareketlilik, hem dışardan hem içerden çeşitli kesimlerin taraf olduğu bir mücadeleyi canlandırmıştır. En temel soru olan bölgenin nasıl tanımlanacağından nasıl yönetileceğine kadar geniş bir alanda farklı yaklaşımlar karşı karşıya gelmiştir. Öte yandan bölge kavramı üzerine politik, yönetsel ve kurumsal düzlemlerde önemli gelişmeler olmuştur. Bu bölümde, öncelikle 2000’li yıllarda Türkiye’de bölge tartışmalarının neredeyse tek kaynağı haline gelen AB’ye uyum sürecinin getirdiği bölgesel politikalar ve bölge yönetimi yaklaşımları ele alınacaktır. Ardından bu süreçte ortaya çıkan, bölgesel kalkınma programları ve kalkınma ajansları şeklinde somutlaşan çözüm arayışları incelenecektir.

A. Bölgesel Politikalarda Neoliberal Dönüşüm

Bölgesel politikalarda 1980’lerden itibaren hazırlanan neoliberal yeniden doğuş 2000’lerde her anlamda ifadesini bulmuştur. Kamu politikaları açısından bakıldığında neoliberal bölgeci yaklaşımın hem planlama süreçlerini ve arayışlarını hem de bölge yönetimi tartışmalarını belirgin bir biçimde değiştirdiğini söylemek mümkündür. Sermaye kesiminin bölgesel politikalar ve bölge yönetimi konusundaki taleplerini çok açık bir biçimde dillendirmeye başlaması ve bu taleplerin kamu politikalarının gerekçeleriyle ‘birleşmesi’, hem toplumsal tabanda bu taleplerin ‘tek çözüm yolu’ gibi algılanmasına hem de değişim sürecinin hızlanmasına yol açmıştır.

1. Bölgesel Politikaları AB’ye Uyuma Bağlayan Bir Plan: Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005)

Sekizinci Beş Yıllık Planı’nın bölgesel politikaları nasıl ele aldığına geçmeden önce, Planın hazırlık çalışmaları sırasında bölge yönetimi konusunun gündeme geldiğini anlatmak yerinde olacaktır. Plan öncesinde yerel yönetimlere ilişkin çalışmalar sırasında bölge yerel yönetimi kurulabileceği yönünde öneriler gelmiştir. Bir başka deyişle, yerel yönetimlerde model arayışı konusunda ağırlıklı olarak

ajansı kurulması gerekliliğinden hareketle kurulmasını, ajansların kurulma mantığının bölgede tam olarak anlaşılamadığının bir göstergesi olarak değerlendirmektedir.

üzerinde durulan iki öneriden biri kademelenme modeli içinde bölge yerel yönetimleri kurulmasıdır.⁶²² Kalkınma planı çalışmaları sırasında, bölge yerel yönetiminin gündeme gelmesi, her ne kadar pratiğe bir yansıması olmasa da, bölge yönetimi konusundaki yeni önerilerin kısa sürede ne derece yol aldığını göstermesi bakımından dikkat çekicidir.

Yine Planın hazırlık çalışmaları sırasında bölgesel politikaların çerçevesi büyük ölçüde çizilmiştir: “Türkiye’nin küreselleşme, bölgeselleşme ve Avrupa Birliği ile bütünleşme gibi dış dinamiklerinin ve hızlı yapısal değişimlerin etkisi altında bölgesel gelişme stratejilerinin yeniden belirlenmesine ihtiyacı vardır.”⁶²³ Bu dış etkenlerin yanı sıra, bölgelerarası dengesizlikler ile özellikle son doğal afetlerden sonra toplumda ve siyasi çevrelerde ekonomi etkinliklerin yeniden dağılımı ve çevreye karşı bilincin artıyor olmasının, ülke mekânını düzenlemeyi ve bölgesel yeniden yapılanmayı zorunlu hale getirdiği üzerinde durulmaktadır. Bu bağlamda, milli fiziki plan ve ülke düzenleme kavramlarının yeniden irdelenmesi, ülke düzenleme, bölge planlama, alt bölge-metropoliten alan planlama, il/çevre düzeni planlama, kent planlama ve kırsal alan planlaması kademelerinden oluşan planlama hiyerarşisinin kurulması, temel görevi makro düzeyde mekân organizasyonu olan bir kurumun oluşturulması, bu kurumun Türkiye’yi ilgili uluslararası kurullarda temsil etmesi, GAP dikkate alınarak ulusal bölge gelişme stratejileri oluşturulması, gerekli uzman teknik kadroların yetiştirilmesi ve bölge yönetimi konusunda var olan durumun gözden geçirilmesi şeklinde öneriler geliştirilmiştir.⁶²⁴

Sekizinci Planda, öncelikle Türkiye’de bölgesel dengesizlikleri gidermek açısından önemli bir yol kat edildiği, ancak sorunun halen canlılığını koruduğu saptaması yapılmaktadır. Bu bağlamda temel amaç, ulusal kaynakların en yüksek ekonomik ve sosyal yararı sağlayacak şekilde geliştirilmesi ve bölgelerarası

⁶²² DPT, *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara, 2001, s.30. “Özel İhtisas Komisyonu çalışmalarında, yerel yönetim modeli üzerine yürütülen tartışmalar, belli bir model üzerinde anlaşma ile sonuçlandırılmamıştır. Ağırlıklı olarak iki farklı model önerisi üzerinde tartışılmıştır. Bunlardan biri kentsel yerleşmelerde mekân yönetiminin aşamalandırılmış belediyeler modeli olarak kurulmasını; il ve ilçe düzeyinde alan yönetimlerinin oluşturulmasını içermektedir. İkinci model ise, ülke topraklarının belediyelere ayrılmasını; belediyelerin kırsal ve kentsel alanları kaplayan yönetim birimleri olarak kurgulanmasını önermektedir.”

⁶²³ DPT, *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Bölgesel Gelişme...*, Ankara, 2000, s.23.

⁶²⁴ *a.k.*, s.46.

dengelesizliklerin en aza indirilmesi olarak konulmuştur. Politikaların uygulanmasında sürdürülebilirlik, bölgelerarası bütünleşme, sosyal ve ekonomik dengelerin sağlanması, yaşam kalitesinin iyileştirilmesi, fırsat eşitliği, kültürel gelişme ve katılımcılık ilkeleri esas alınacaktır. Türkiye'nin bölgesel gelişme politikalarının AB politikalarına uyumu için çalışmalar hızlandırılacak ve işbirliğine yönelik çabalar yoğunlaştırılacaktır.

Planda bölge planlama çalışmalarının, katılımcı bir anlayışla dünyadaki son gelişmeler ışığında, bölgelerin farklı sorunları olduğu kabul edilerek gerçekleştirileceği öngörülmüştür. Bölge planlaması açısından uygulama kolaylığı için yerleşme merkezlerinin kademelendirilmesine ilişkin araştırmalar ve plan çalışmaları devam edecektir. Bölge planlama çalışmalarının temel amacı, ülke düzeyindeki sosyo ekonomik planlar ile yerel düzeydeki ayrıntılı fiziki planlar arasında yatay ve dikey ilişkilerin kurulması ve ulusal önceliklerin yerel ölçekteki gereksinimlere yanıt verecek biçimde mekâna yansıtılması, yerel ve bölgesel kaynakların harekete geçirilmesi için kamu ve özel sektör açısından yapılacakların belirlenmesi olarak ifade edilmiştir. Bu kapsamda, bölge planlama, bölgelerin farklı olanaklara, özelliklere, sorunlara sahip olduğu gerçeğinden hareketle, kapsamlı ve katılımcı bir yaklaşımla ele alınacaktır. Bölge planları, ulusal öncelikleri ve yerel talepleri yansıtarak sektörler arası bağlantı kuracak, bölge için stratejik vizyon geliştirecektir.

Planda, ulusal tercihler doğrultusunda, bölgelerin var olan ve gelişmesi muhtemel sektörlerde uzmanlaşmalarına yönelik çalışmalar yapılacağı üzerinde durulmaktadır. Ayrıca, yatırımlarda devlet yardımları belirlenirken, bölgelerin sosyo-ekonomik yapıları ve potansiyelleri dikkate alınacak; geri kalmış yörelerde yaşayan nüfusun refah düzeylerinin yükseltilmesi ve metropollere büyük göç getiren göç eğilimlerinin istikrarlı bir eğilime kavuşturulması hedeflenecektir. Bu amaçlar ulaşılması için de bölge planlama çalışmaları sürdürülecektir.

2. Sermaye Örgütleri ile Kamu Kurumlarının Ortak Söylemi: Her Bölge Rekabet Edebilir

Bir önceki on yıla göre, 2000'li yıllarda sermaye kesimi bölgesel politikalar konusundaki taleplerini netleştirmiştir artık... Yine, Türkiye'deki bölgesel

dengelesizlikler sorununun ciddiyyeti kabul edilmektedir. Ancak, sorunun aşılması ve bölgelerin kalkınması için getirilen politika önerileri çok somutlaştırılmıştır. Yönetmel yapıda talep edilen değişim konusunda da herhangi bir tereddütten eser kalmamıştır: Bölge yönetimleri ve bölge kalkınma ajansları bir an önce kurulmalıdır. Bu talepleri yine iki sermaye örgütünün, TÜSİAD ve TOBB'un yayınlarından ve kamuoyuna yansıyan çeşitli faaliyetlerinden izlemek mümkündür. Sözü geçen yayınlar ve faaliyetlerde dikkat çeken bir durum, bölge politikaları konusunda TÜSİAD ile DPT'nin bazı ortak çalışmalar yapmasıdır.⁶²⁵

Sermaye kesimi, Türkiye'deki bölgesel dengelesizlikler sorununun hayati önemini kabul etmektedir. Başta AB ülkeleri olmak üzere diğer ülkelerle karşılaştırmalar yapılarak, sorununun büyüklüğü vurgulanmaktadır. Bu bağlamda, Türkiye'de, AB ülkelerine göre hızlı yaşanan kalkınma sürecinin, bireyler ve bölgeler arasında yine Avrupa ölçülerine göre çok yüksek oranda eşitsizlikler yarattığı saptaması yapılmaktadır. OECD göstergelerine göre, üyeleri arasında, bölgelerarası gelişmişlik farklarının büyüklüğü bakımından Türkiye, Meksika, İngiltere ve Fransa'nın ardından dördüncü sırada gelmektedir. Nüfus artışı ve dengelesizliği, köyden kente göç, hızlı kentleşme ve çevre sorunları bölgesel dengelesizlik sorunuyla en çok ilişkilendirilen konulardır.⁶²⁶ Sanayinin ve yatırımların bölgelerarası dağılımındaki dengelesizlik üzerinde durulan bir başka konudur. Gıda, ağaç ürünleri gibi birkaç sektör dışında Türkiye geneline yayılan sektörel bir çeşitlilik olmadığı ve özellikle geri kalmış yörelerde gerçek anlamda bir sektörel bir uzmanlaşmanın bulunmadığı, bunun da bölgelerarası gelişmişlik farklarının boyutlarının büyüklüğünü gösterdiği belirtilmektedir.⁶²⁷

Bölgelerarası dengelesizlik sorununa önerilen çözüm, ilk adımda ihracata yönelik açık piyasa ekonomisi ile devletin asli görevlerine odaklanması talebiyle

⁶²⁵ Bkz. TÜSİAD-DPT, *Türkiye'de Bölgesel Gelişme Politikaları Sektör-Bölge Yığınlaşmaları*, TÜSİAD, İstanbul, 2005; *Türkiye İçin Sürdürülebilir Büyüme Stratejileri Konferansı, Bölgesel Gelişme Büyümenin Finansmanı Eğitim ve Büyüme, Tartışma Tebliğleri*, TÜSİAD-Koç Üniversitesi Ekonomik Araştırma Forumu, İstanbul, 2005.

⁶²⁶ H. Kendir, "TÜSİAD ve Bölge Politikaları", *Bölge Kalkınma Ajansları Nedir, Ne Değildir*, Der. M. Turan, YAYED-Paragraf Yayınevi, Ankara, 2005, s. 283-284.

⁶²⁷ L. Elvan, N. Sorgu, L. B. Kazancı, A. Öztürk, "Bölgesel Gelişme ve Sektör-Bölge Yığınlaşmaları", *Türkiye İçin Sürdürülebilir Büyüme Stratejileri Konferansı, Bölgesel Gelişme Büyümenin Finansmanı Eğitim ve Büyüme, Tartışma Tebliğleri*, TÜSİAD-Koç Üniversitesi Ekonomik Araştırma Forumu, İstanbul, Haziran 2005, s.58.

başlamaktadır. Ancak, bu durumda piyasanın gerçekleştirdiği bireysel ve bölgesel gelir dağılımının her zaman yüksek oranlı bir eşitsizlik sergileyeceği kabul edilmektedir. Devletin bu eşitsizliklerin azalması için vergi, sosyal güvenlik ve bölgesel gelişme politikalarını etkin bir biçimde kullanması, önerinin ikinci adımını oluşturmaktadır. Bu bağlamda sanayi toplumundan bilgi toplumuna geçişle birlikte, büyük ölçekli kamu/özel kesim yatırımlarının ağırlıkta olduğu eski bölgesel gelişme yaklaşımlarının geçerliliğini yitirdiği, bunun yerine, mekânsal sürekliliğin geri planda olduğu küreselleşme sürecinde oluşan, hızla değişen teknolojilere uyumu daha kolay olan KOBİ'lerin esas alındığı, sürdürülebilirlik, katılımcılık ve her bölgenin kendine özgü potansiyelini ön plana çıkaran, bu yörelerin bilgi ve iletişim teknolojilerinin sunduğu imkânlarla dünya ölçeğinde rekabet edebileceği ilkesini benimseyen yeni bir bölgesel gelişme yaklaşımı geliştirilmesi önerilmektedir. Bir başka deyişle, küreselleşme sürecinde her bölgenin rekabet edebilecek bir potansiyeli olabileceği, önemli olanın bu potansiyelin belirlenerek harekete geçirilmesi olduğu, dolayısıyla Türkiye'deki geri kalmış bölgelerin sorunlarının da bu bakış açısıyla çözüleceği temel savı oluşturmaktadır.⁶²⁸ Böylece, bu yaklaşım içinde her bölgenin, kendi ülkesindekiler dahil diğer bölgelerle dünya ölçeğinde rekabet içinde kalkınmaya çabalaması, bölgesel eşitsizlikler sorununa bir çözüm olarak sunulmaktadır.⁶²⁹

Bölgesel gelişme alanında her ülkenin uygulayabileceği standart bir modelin olamayacağı vurgulanmaktadır. Ancak, dünyada yaşanan gelişmelerin, değişimlerin mutlaka dikkate alınması gerektiği, yoksa başarılı olunamayacağı sürekli tekrarlanmaktadır. Burada önemli olan nokta, “her bölge rekabet edebilir” ilkesinin benimsenmesi ve bunu harekete geçirecek mekanizmaların oluşturulmasıdır. Bu bağlamda, küreselleşme ile birlikte bir yandan yerel ekonomilerin rolünün arttığı, yerelleşmenin küreselleşmenin bir gereği olarak belirginleştiği, hem de rekabet sürecinde karşılaştırmalı üstünlükler temelinde, yerel uzmanlaşma sürecinin hızlandığı vurgulanarak, bu koşullardan azami düzeyde yararlanılması için sektörel ve bölgesel düzeyde kapsamlı analizlerin yapılması gerektiği üzerinde

⁶²⁸ L. Elvan, “Türkiye’de Bölgelerarası İktisadi Gelişmişlik Farklarının GSYİH (İller Endeksi) Esas Alınarak Karşılaştırılması”, *DPT Planlama Dergisi*, DPT’nin Kuruluşunun 42. Yılı Özel Sayısı, 2002, s.335.

⁶²⁹ H. Kendir, *a.g.k.*, s.285-286.

durulmaktadır.⁶³⁰ Geleneksel sektörel analizler ve bu analizlere dayalı politikalar artık yetersiz kalacaktır; sektörel analizler mekânsal analizler ile bütünleştirilmeli, bunlar üzerinden daha etkin politikalar üretilmelidir.⁶³¹ Politika oluşturma süreçleri de çok düzeyli ve çok aktörlü bir hale gelmiştir, bunun uygulama aşamasında da hayata geçirilmesi talep edilmektedir.⁶³² Bu bağlamda, girişimcilik, üretim kültüründe sahiplenme, ortak akıl, paylaşım gibi kavramlar geliştirilmesi gereken alanlar olarak öne çıkarılmaktadır.⁶³³

Geri kalmış bölgelerin sorunları için önerilenler de yukarıda ifade edilen anlayış etrafında şekillenmektedir. Bu bölgelerin, dışardan ve başkalarından sürekli bir destekle ayakta kalmaya çalışmak yerine, kendine güven içinde sorunlarına çözüm üretmesi beklenmektedir. Özel kesimin ve sivil toplum kuruluşları da bu sürece katkıda bulunacaktır. Böylece, bölgenin potansiyeli katılımcı bir anlayışla ulusal düzeyde çeşitli mekanizmalar ile desteklenerek harekete geçirilecektir.⁶³⁴

Yukarıda önerilen bölge kalkınma politikalarının gerektirdiği yönetsel yapı olarak hem bölge yerel yönetimi hem de bölge kalkınma ajansları gündeme gelmiştir. 2000 yılında TOBB'un yayınladığı Anayasa 2000 raporunda, "Kanunla ekonomik ve coğrafi özellikler dikkate alınarak birden fazla ilden oluşan bölge yönetimleri kurulabilir; büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri öngörülebilir" denilerek bölge yönetimi kurulması talebi somut bir şekilde dile getirilmektedir. Buna ek olarak, yerel yönetimler arasında il özel idareleri sayılmamış, bu kurumların demokratik devlet ilkesi bakımından vazgeçilmez olmadığı, ama bölge idarelerinin AB ile bütünleşme sürecinde bir zorunluluk durumuna gelmeye başladığı savunulmuştur. Rapora göre, bölge idareleri siyasi nedenlerle gündeme gelmemiştir; ancak ekonomik ve coğrafi kriterler dikkate alınarak kurulacak bölgeler ülke bütünlüğü açısından sakınca doğurmayacaktır. Ayrıca, hizmet yerinden yönetim kuruluşu niteliğindeki bölge idarelerinin de bu yapıyla uyumlu olması gerektiği vurgulanmaktadır.⁶³⁵

⁶³⁰ L. Elvan, N. Sorguç, L. B. Kazancık, A. Öztürk, *a.g.k.*, s.19,9.

⁶³¹ TÜSİAD-DPT, *Türkiye'de Bölgesel Gelişme Politikaları Sektör-Bölge Yığınlaşmaları*, İstanbul, 2005, s.167.

⁶³² L. Elvan, N. Sorguç, L. B. Kazancık, A. Öztürk, *a.g.k.*, s.25.

⁶³³ TÜSİAD, *Türkiye'de Bölgesel...*, s.167.

⁶³⁴ *a.k.*, s.170.

⁶³⁵ S. Bayramoğlu, *"Türkiye'de..."*, s. 79.

Savunulan diğer bölgesel kurum, bölge kalkınma ajanslarıdır. Sözü geçen kurumların, kuruluş şekli, işlev ve yapıları farklı olabileceği, ama sürdürülebilirlik ve katılımcılık ilkelerini benimsemeleri, kalkınma odaklı olmaları, belirli bir coğrafi bölgenin bölgesel kalkınmasını amaç edinmeleri ve bölgesel potansiyeli harekete geçirmeleri şeklinde ortak paydaları olması gerektiği vurgulanmaktadır.⁶³⁶

Genel olarak ve bölgesel politikalar bağlamında AB'ye üyeliğin getireceği avantajlar en çok dile getirilen konulardan biridir. Bu bağlamda, Türkiye'nin bir Avrasya ülkesi olduğu söylemi yükselse ve ülkenin coğrafi konumunu tanımlama açısından Avrasya uygun bir seçenek olsa bile, siyasal ve kültürel tercihler açısından Türkiye'nin Avrupa coğrafyasına daha yakın durduğu sık sık vurgulanan bir görüştür. Bir başka deyişle, diğer coğrafyalarda geliştirilen bağlar, Avrupa ile bağlara alternatif değil, onların tamamlayıcısı olarak düşünülmelidir. AB'ye üyelik tek ve zorunlu seçenektir.⁶³⁷

Yukarıda sözü geçen yeni bölgeci yaklaşımların ve yasal-yönetmelik değişikliklerinin sermaye kesimince ne kadar çok önemsendiği, TÜRKONFED (Türk Girişim ve İş Dünyası Konfederasyonu) adı altında kurdukları yeni örgütlenmenin temel faaliyet alanı olmasıyla bir kez daha dikkat çekmektedir. TÜRKONFED, farklı yerlerde ve iş alanlarında kurulmuş Sanayici ve İşadamı Derneklerinin (SİAD'lar) 1990'ların ikinci yarısından başlayan güç birliği arayışının 2003'ten itibaren önce federasyonlar oluşturması, daha sonra 2005'te konfederasyon haline gelmesiyle oluşmuş bir örgütlenmedir.⁶³⁸ TÜRKONFED'in amaçları bölgesel ve sektörel

⁶³⁶ H. Kendir, *a.g.k.*, s.286.

⁶³⁷ *a.k.*, s.283.

⁶³⁸ TÜRKONFED'in kuruluş süreci şu şekilde özetlenebilir: İlk kez 17 Ekim 1997'de İstanbul'da TÜSİAD'ın ev sahipliğinde yaptığı bir toplantıyla bir araya gelen farklı yerlerde ve iş alanlarında kurulmuş Sanayici ve İşadamı Dernekleri (SİAD'lar) amaçlarını "yurt sathına yayılmış sanayici ve işadamlarının sesini, kamuoyuna, meclise ve hükümetlere duyurmak, ulusal ve bölgesel kalkınmaya katkıda bulunacak projeler üretmek" olarak tanımlar. Bu amaçla koordinasyonu sağlayacak bir Planlama Komitesi oluşturulur. Çeşitli toplantıların ardından, 2000'de Şanlıurfa'da gerçekleştirilen 4. SİAD Zirvesi ile hareket Türkiye SİAD Platformu adını alır. Platform, işadamı derneklerinin ilişki ağı, dayanışma ve işbirliği zemini olarak tanımlanır. Aynı toplantıda çalışma ilkeleri ve İcra Komitesi de belirlenerek kurumsallaşma çalışmaları da başlatılmış olur. Bu dönemde, TÜSİAD'ın öncülüğünde çeşitli sektör dernekleri de benzer bir biçimde bir araya gelerek bir Sektörel Dernekler Platformu oluşturur. Ardında, sektörel dernekler AB sürecine hazırlık olarak rekabet gücü analizleri yapar, bölgesel dernekler "kendi bölgelerinin sorunlarını yakından izlerken, Türkiye'nin ihtiyaç duyduğu ekonomik, siyasal ve sosyal reformların takipçisi" olurlar. Sivil toplum örgütlerini ilgilendiren mevzuattaki değişiklikler üzerine, örgütlenmede yeni adımlar planlanır: bölgesel ve sektörel federasyonların kurulması ve bu federasyonların iş dünyasının çatı örgütü olacak bir konfederasyonun kuruculuğunu üstlenmesi. Örgütlenme çalışmalarını yürütme görevi Ege Sanayici ve İşadamları

sanayici ve işadamları federasyonlarının ortak sesi olarak bölgesel, sektörel ve ulusal ekonomik politikaların oluşturulmasına katkıda bulunmak; iş dünyasını ilgilendiren sorunları ve çözüm önerilerini kamuoyuna, yetkili kurumlara duyurmak amacıyla, ortak çalışma zemini oluşturmak; bölgesel ve sektörel kalkınma vizyonları geliştirerek uluslararası entegrasyona ve rekabet gücünün artırılmasına yardımcı olmak; bölgesel ve sektörel potansiyellerin en iyi şekilde değerlendirilmesi için faaliyetlerde bulunmak, projeler üretmek; sivil toplumun kurumsallaşması ve özel girişimciliğin yaygınlaşması için çalışmak şeklinde belirlenmiştir. Bu hedefler çerçevesinde sürdürülebilir büyüme ve rekabet gücünü artırmak, bölgesel ve sektörel gelişme olanakları temelinde sanayileşme perspektifleri belirlemek ve iş fırsatlarını uluslararası düzeyde tanıtmak, bölge ve sektörlerde girişimci örgütleri desteklemek, bilgi ve tecrübe aktarmak, AB ile müzakere ve uyum süreci ile ve kamu reformu ve yerel yönetimler konusundaki çalışma ve uygulamaları izlemek TÜRKNKFED'in başlıca faaliyetleri arasında sayılmıştır.⁶³⁹ Görüldüğü gibi bu örgüt temelde neoliberal yeni bölgeci yaklaşımı savunmaktadır.

Yeni bölgeci politikaların, bir başka deyişle, her bölgenin kendi potansiyeli ile kalkınmasını savunan bir bakış açısının yayılması için kurulan bir derneğin, kendisinin yerel işadamları ve sanayici örgütlerinin güç birliği yapması için kurulmuş bir örgütlenme olması ve giderek merkezileşmesi üzerinde durulmaya değer bir konudur. Görüldüğü gibi, sermaye kesiminin yerel ve bölgeseli kendi 'potansiyeli' ile baş başa bırakılmamaktadır.

2004 yılında toplanan İktisat Kongresinde, EGEV'in koordinatörlüğünde akademisyenler, sivil toplum örgütleri, meslek kuruluşlarının temsilcileri ve DPT

Derneği, ESİAD'a verilir. Sırasıyla, 9 Eylül 2003'de merkezi İzmir olmak üzere Batı Anadolu Sanayici ve İşadamları Dernekleri Federasyonu BASİFED, 20 Ocak 2004'de merkezi Bursa olan Marmara ve Kuzey Anadolu Sanayici ve İşadamları Dernekleri Federasyonu MAKŞİFED, 22 Ocak 2004'te merkezi Ankara olan İç Anadolu Sanayici ve İşadamları Dernekleri Federasyonu İÇASİFED, 24 Şubat 2004'te merkezi Adana olan Doğu Akdeniz Sanayici ve İşadamları Dernekleri Federasyonu DASİFED, 2 Haziran 2004'te merkezi Diyarbakır olan Doğu ve Güneydoğu Sanayici ve İşadamları Dernekleri Federasyonu DOĞÜNSİFED kurulur. Bu arada, merkezi İstanbul'da olmak üzere, 7 Mayıs 2004'te Sektörel Dernekler Federasyonu SEDEFED de kurulmuştur.⁶³⁸ Federasyonların kuruluşunun ardından 4 Kasım 2004'te, Girişim ve İş Dünyası Konfederasyonu oluşturulur, merkezi İstanbul olarak belirlenir. 14 Nisan 2005 tarihinde konfederasyon "Türk" ismini resmen alarak "Türk Girişim ve İş Dünyası Konfederasyonu" kısaca TÜRKNKFED olarak anılmaya başlar. Konfederasyonun internet sayfasına göre, TÜRKNKFED, bünyesinde sekiz federasyon, 86 dernek ve 8600 iş insanıyla Türkiye'nin en büyük sivil toplum örgütlerinden biridir. Bkz. <http://www.turkonfed.org/default>, Erişim Tarihi: 19.11.2006.

⁶³⁹ a.k.

uzmanlarının oluşturduğu Bölgesel Gelişme Çalışma Grubu'nun sunuşu, talep edilen bölgesel politika yaklaşımın özetlemektedir: Bölge, geleneksel anlayışta yan yana gelmiş yerel birimlerin mekânsal bütünlüğü ile oluşan, ulus-devlet dışına kapalı, ulus-devletin denetiminde, sınırları çizilmiş bir birim olarak tanımlanırken, küresel anlayışta ilişki ağı ile belirlenen, mekânsal süreklilik koşulu olmayan yerellerin oluşturduğu, uluslararası ilişkilere doğrudan açılan, sınırları değişken bir birim olarak tanımlanmaktadır. Bölge planlama ulusal kalkınma hedefleriyle bütünleşen, ancak bölge ve alt bölge düzeylerinde rekabet gücü ve katma değeri yüksek öncelikli sektörlere dayalı, kapalı bir sistem yapısında değil, ülke içi diğer planlama mekânları ve uluslararası etkilere açık bir sistem niteliğinde olmalıdır. Sürdürülebilirlik kavramı bölgesel stratejilerin belirlenmesinde temel önemdedir. Dolayısıyla, gerekli yasal düzenlemelerin yapılması (kalkınma ajanslarının kurulması ve bununla ilgili diğer yasal değişikliklerin, özellikle yerel yönetim reformunun hayata geçirilmesi), yönetim mekanizmalarının oluşturulması ve katılımcı demokrasinin geliştirilmesi, bölgelerin rekabet gücünün artırılması ve AB bölgeleriyle işbirliğinin geliştirilmesi gibi yollarla sürdürülebilir bölgesel büyümenin sağlanması, istihdamın ve insan kaynaklarının geliştirilmesi, KOBİ'lere, altyapıya ve kırsal kalkınmaya ağırlık verilmesi bölgesel kalkınma ve bölgelerarası dengesizlik sorununun aşılması için öne çıkarılan temel eksenler olarak ortaya çıkmaktadır.⁶⁴⁰

B. Bölgesel Politikalarda Yeni Hedef: AB'ye Uyum

Türkiye'nin AB ile ilişkilerinin tarihi, Birliğin kuruluş yıllarına uzanmaktadır. Türkiye, Avrupa Topluluğu'na ilk olarak 1959'da, tam üyelik için başvurmuştur. Tam üyeliğin değil, ortaklığın uygun olduğu cevabı üzerine imzalanan Ankara Antlaşması ile başlayan süreç, yıllar içinde inişli çıkışlı bir seyir izlemiştir. 1980 sonrasında Türkiye'nin dışı açılma politikası çerçevesinde ilişkiler canlanmış, 1987'de Türkiye tam üyelik için yeniden başvurmuştur. AB'nin 1989 yılında verdiği yanıtta ise öncelikle Gümrük Birliği sürecinin tamamlanması üzerinde durulur. 1995'de bu sürecin tamamlanmasıyla, Gümrük Birliği 1996 yılı başında yürürlüğe girmiştir.⁶⁴¹

⁶⁴⁰ Bölgesel Gelişme Çalışma Grubu Sunuş Metni, Koordinatör Kurum Ege Ekonomiyi Geliştirme Vakfı, 2004 Türkiye İktisat Kongresi, 5-9 Mayıs 2004, İzmir, DPT, Ankara, 2004, s.1-22..

⁶⁴¹ <http://www.abgs.gov.tr>, Erişim Tarihi: 20.11.2006.

Yukarıda sözü geçen gelişmelere karşın, AB'nin 1997 yılında açıkladığı “Gündem 2000” başlıklı raporda Türkiye genişleme kapsamının dışında bırakılmıştır. Bunun üzerine Türkiye, daha önce alınan kararlara dayanarak genişleme sürecine dahil olması, uygun katılım öncesi stratejisi ile desteklenmesi, diğer adaylarla eşit statüde kalması yönündeki taleplerini gündeme getirir. Böylece, Aralık 1999'da Helsinki'de yapılan zirvede Türkiye diğer aday ülkelerle eşit koşullarda bir aday ülke olarak kabul edilmiştir. Zirve kararlarına göre, Türkiye de aday ülkelere ilişkin katılım öncesi stratejisinden yararlanacak, bir katılım ortaklığı belgesi hazırlanacak, ayrıca katılım öncesine yönelik mali yardımların eşgüdümü için tek bir çerçeve belirlenecektir.⁶⁴²

17 Aralık 2004 tarihli AB Zirvesinde alınan karar doğrultusunda, Türkiye ile AB arasında katılım müzakereleri 3 Ekim 2005 tarihinde başlamıştır. Müzakerelerin ilk ayağını oluşturan “müktesebat fasılları” üzerinde yürütülen tarama süreci devam etmektedir. Bu süreçte Türkiye'deki çalışmaları Başmüzakereci olarak görevlendirilen Devlet Bakanının başkanlığında, Başbakanlık, Dışişleri Bakanlığı, DPT, ABGS ve Brüksel'deki AB Nezdindeki Daimi Temsilcilik yetkililerinin oluşturduğu İzleme ve Yönlendirme Komitesi koordine etmiş ve yönlendirmiştir.⁶⁴³

AB'ye üyelik süreci Türkiye'de neredeyse her şeyin ona atıfla tartışıldığı temel bir ölçü, bir terazi haline gelmiştir. Neoliberal politikaların taşıyıcısı olan IMF ve Dünya Bankası'nın politikalarıyla AB politikaları Türkiye örneğinde de birbirine çok ‘uymuştur’. Bununla birlikte,

2000'li yıllarda ise sürdürülen politikaların liderliği AB'ye bırakılmış, diğer kuruluşlar AB önderliğindeki bir konsorsiyum üyesi gibi davranmaya başlamışlardır. AB, Türkiye'ye ödevler verdiği Katılım Ortaklığı Belgeleri'nde 2001 yılından bu yana “Dünya Bankası ve IMF ile yürütülen reformlara sıkı sıkıya uyma” tembihi yaparken, IMF ve Dünya Bankası da yapılmasını istedikleri işleri ‘AB üyeliği için zorunlu’ diye vurgulamaktadırlar...BM örgütleri, şebekenin en hantal unsuru olarak, sayılan merkezlerin politikalarına destek olmayı hiç bırakmamıştır.⁶⁴⁴

Türkiye'nin AB'ye üyelik ve müzakere sürecinin düzenlenmesiyle birlikte, bölgesel politikalar bu çerçeve içinde tartışılan bir konu haline gelmiştir. Bu süreçte gerek Türkiye gerek AB tarafından hazırlanan politika belgelerinin tümünde bölgesel

⁶⁴² a.k.

⁶⁴³ Ön Ulusal Kalkınma Programı, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/o-ukp.pdf>, Erişim Tarihi: 15.11.2006

⁶⁴⁴ B. A. Güler, “Neoliberal Sömürgeleşme Süreci: Türkiye Örneği”, *Küreselleşmeye Güney'den Tepkiler*, Der. C. Gürkan, Ö. Taştan, O. Türel, Dipnot Yayınları, Ankara, 2006, s.187.

politikalar bir başlık olarak yer almaktadır. Dolayısıyla söz konusu gelişmelerin ve ilgili belgelerin incelenmesi Türkiye'nin 2000'li yıllardaki bölgesel politikalarının ana hatlarını görmemizi sağlayacaktır. Fakat, bu konunun ayrıntılarına girmeden önce, Türkiye'nin AB'ye aday üyeliği ile başlayan sürecin, 1980'lerde başlayan, her alanda neoliberal politikaların ve dışı açılmanın benimsenmesi eğiliminin bir devamı olduğunu vurgulamak gerekmektedir. Dolayısıyla, bölgesel politikalar konusunda, sözü geçen belgelerin tümünde, Türkiye'de bölgelerarası dengesizlik sorununun ciddi boyutlarda olduğu, çözüm olarak her bölgenin kendi potansiyelini geliştirerek kalkınabileceği ve bunun kurumsal araçlarının bir an önce oluşturulması gerektiği üzerinde durulması anlaşılır hale gelmektedir.

1. AB ile İlişkiler İçinde Bölgesel Politikalar

AB'nin 1999 yılındaki Helsinki Zirvesi'nde, Türkiye'nin AB üyeliğine aday bir devlet olarak kabul edilmesiyle birlikte, yukarıda söz edildiği gibi, mevcut Avrupa Stratejisi doğrultusunda, reform sürecini destekleyen bir katılım öncesi stratejisinden yararlanması gerektiği kararlaştırılmıştır. Bu tarihten sonra başlayan süreçte AB tarafından hazırlanan belgelerde, bölgesel politika önerilerinin giderek daha belirleyici ve ayrıntılı hale geldiği, Türkiye tarafından hazırlanan belgelerde ise önerilere uyma konusundaki isteklilik ve kararlılığın arttığı görülmektedir.

AB'nin bölgesel politikalar konusunda Türkiye'ye eleştiri ve önerilerinin kapsamının düzenli bir biçimde izlenmesi açısından en önemli belgeler, Avrupa Komisyonu'nun her yıl aday ülkelerde ilgili gelişmeleri değerlendirmek üzere hazırladığı ilerleme raporlarıdır. Bu raporlar, 1998 yılından itibaren Türkiye'ye yönelik olarak da hazırlanmaya başlamıştır. Katılım ortaklığı belgeleri ise AB ve Türkiye'nin hazırlanması sürecinde birlikte hareket ettiği, aday üyelik sürecinde Türkiye'nin taahhütlerini ve AB'nin mali yardımlarını yansıtan belgelerdir. Katılım ortaklığı belgeleri ile geniş ölçüde paralellik taşıyan ulusal programlar ise Türkiye'nin taahhütlerini nasıl uygulayacağını gösteren belgelerdir. Hem katılım ortaklığı belgesi hem de ulusal program 2001 ve 2003 yıllarına ait olmak üzere iki adettir.

a. AB'nin Bölgesel Politika Önerileri: İlerleme Raporları

İlerleme Raporları genel olarak, belirlenen başlıklar altında politikaların incelendiği, sorun görülen alanların tespit edildiği, yapılması gerekli görülen öneri ve taleplerin yer aldığı belgelerdir. Türkiye için 1998 yılından beri hazırlanan İlerleme Raporlarında bölgesel politikalar da benzer bir yolla ele alınmıştır. Dolayısıyla konuyu yıl yıl incelemektense, raporlardan çıkarılan sonuçları iki ana başlık altında incelemek daha doğru olacaktır.

Türkiye'nin Bölgelerarası Dengesizlik Sorununun Tasviri

İlerleme Raporları, ele alınan konu etrafında, durum tespiti ya da sorunların tasviri denilebilecek çeşitli bilgi ve değerlendirmelere yer veren belgelerdir. Dolayısıyla Türkiye'nin bölgelerarası dengesizlik sorunu, nedenleri ve sonuçlarıyla ilgili değerlendirmelerle birlikte İlerleme Raporlarında yer almıştır. Bu konuda ilk üç İlerleme Raporunda yer alan bilgi ve yorumlar, daha sonraki bütün raporlarda hemen hemen aynı ifadelerle bulunmaktadır. Dolayısıyla, bu raporları biraz daha ayrıntılı bir şekilde ele almak yerinde olacaktır. 1998 tarihli ilk raporda, Türkiye, piyasa ekonomisinin temel özelliklerinin çoğuna, gelişkin bir kurumsal ve yasal çerçeveye, dinamik bir özel sektöre ve liberal ticaret kurallarına sahip bir ülke olarak nitelendirilerek, Gümrük Birliği sürecinde, büyük bir uyum sergilediği ifade edilmektedir. Ancak, kalkınmada bazı gecikmeler olmaktadır, bu gecikmeler kişi başına gelirden, temel altyapılara ulaşma imkânına kadar çeşitli alanlarda kendini gösteren bölgelerarası dengesizlik ve kent ile kırsal arasında büyük eşitsizliklerle el ele gitmektedir. Rapora göre, Türkiye'deki bölgesel demografik, sosyo-ekonomik ve altyapıya ilişkin dengesizlikler temelde, kalkınmada geri kalmış Doğu ve Güneydoğu bölgeleri ile ülkenin diğer bölgeleri arasında bir eşitsizliği yansıtmaktadır. Buna paralel olarak, ülkenin batısına veya yurt dışına doğru göç ile kırsal alandan göçe bağlı olarak kentsel nüfusun hızla artışının yarattığı sorunlar devam etmektedir. Bir bölgesel kalkınma hamlesi olarak GAP'ın bir yandan olumlu getirilerinden söz edilirken, diğer yandan Türkiye'ye Dicle ve Fırat Nehirlerinin Suriye ve Irak'a

akışını kontrol etme imkânı verdiği için, bu ülkelerle bir gerilim noktası oluşturduğu ve çevresel etkisinin tartışmalı olduğu belirtilmektedir.⁶⁴⁵

1999 tarihli İlerleme Raporunda, AB ile Gümrük Birliği süreci içinde Türkiye'nin göreceli olarak iyi bir ekonomik performans sergilediği yinelenmekle birlikte, devlet desteğine dayanan sektörlerin rekabet gücünün olmadığı ve ekonomik aktörlerin orta vadeli planlama yapmalarına imkân verecek derecede bir istikrarın sağlanamadığı değerlendirilmiştir. Raporda, kentsel ve kırsal alanlar, doğu ve batı arasındaki bölgesel dengesizliklerden söz edilirken de, bu sorunların Türkiye'nin sosyal ve ekonomik istikrarı için potansiyel bir tehdit oluşturduğu sonucuna varılmaktadır. Bu bağlamda, 1998 Raporundan bu yana edinilen yeni bilgilerle, Türkiye'nin tüm aday ülkeler arasında, en ciddi bölgesel sorunları yaşamakta olan ülke olduğunun anlaşıldığı vurgulanmaktadır. Yurt içindeki dengesizliklerin yanı sıra, Türkiye'de kişi başına düşen GSYİH rakamı ile AB ortalaması arasındaki farkın çok ciddi boyutlarda olması ve nüfusun büyüklüğü, bu sonucu getiren nedenler arasında sayılmaktadır. Öte yandan, diğer aday ülkelerin aksine, Türkiye'de uzun yıllardır bir bölgesel politika uygulanmasına rağmen, çeşitli kurumsal nedenlerle elde edilen sonuçların çok sınırlı olduğu belirtilmektedir. Dolayısıyla, desteklenen bölgeler yatırım çekmemekte ve altyapı yatırımları Doğu bölgelerinin kalkınmasında yeterince etki yaratmamaktadır.⁶⁴⁶

Aday üyelik sürecindeki ilk rapor olan 2000 tarihli İlerleme Raporunda, doğu ve batı, kırsal ve kent arasındaki dengesizlikler ve bunun yol açtığı göç sorunu üzerinde durulurken, bu durumun altyapının aşırı kullanımına ve belediye düzeyinde önemli idari darboğazlara yol açtığı belirtilmektedir. Rapora göre, bölgesel politikalar konusunda, henüz önemli bir değişim olmamıştır. Kalkınmada Öncelikli Yörelere politikası az gelişmiş yörelere lehine bir durum yaratmamıştır.⁶⁴⁷

2000 yılından itibaren hazırlanan İlerleme Raporlarında bölgesel sorunlar yukarıdakilere benzer ifadelerle anlatılırken, aşağıdaki başlıklarda söz edilecek bazı

⁶⁴⁵ Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesi Üzerine Komisyon'un Düzenli Raporu, www.deltur.cec.eu.int/publishdocs/tr/1998%20ilerleme%20raporu.rtf, Erişim Tarihi: 10.11.2006.

⁶⁴⁶ Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesine İlişkin Komisyon 1999 Düzenli Raporu, www.deltur.cec.eu.int/duzenlirapor99.rtf.

⁶⁴⁷ Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesi Üzerine Komisyon'un 2000 Düzenli Raporu, www.deltur.cec.eu.int/publishdocs/tr/duzenlirapor2000tr.rtf, Erişim Tarihi: 20.11.2006.

kurumsal değişiklikler hariç, bölgesel politikalarda ilerleme kaydedilemediği değerlendirmesine sürekli yer verilmektedir.

Bölgesel Politikalarda ve Yasal-Yönetmel Alanda Öneriler

Bölgesel politikalar konusunda AB önerilerinde, üzerinde belki de en çok durulan konu, Türkiye'nin bölgesel politikalarının başarısızlığı, bu sonuca yol açan yönetim yapısındaki yetersizlikler ile ihtiyaç duyulan politikaların uygulanması için gerekli yasal-yönetmel değişikliklerin bir an önce yapılması ve kurumsal yapının oluşturulmasıdır. Bu konu giderek daha ayrıntılı bir şekilde bütün İlerleme Raporlarında yer alacaktır.

1998 İlerleme Raporunda bölgelerarası dengesizliklerle ilgili sorunların çözümü olarak, Türkiye'nin kalıcı bir makroekonomik istikrar çerçevesi kurması ve piyasa ekonomisini sağlamlaştırması, bu bağlamda bölgesel kalkınma farklarının kapatılmasını öncelikler listesinde üst sıralara alması önerilmektedir.⁶⁴⁸ 1999 Raporunda da, Türkiye'nin üyelik için hazırlanırken, bölgesel politika oluşturmaya öncelik vermesi önerisi yinelenmektedir.⁶⁴⁹

İlk olarak 1999 İlerleme Raporunda diğer aday ülkelerin aksine, Türkiye'de uzun yıllardır bir bölgesel politika uygulanmasına rağmen, merkezi planlama sistemi içinde uygulandığı, kamu yatırımlarında bölgesel boyut dikkate alınmadığı, bölgesel politika konusunda görevlendirilen hizmet birimlerinin çok az sayıda personeli (25 memur şeklinde özellikle belirtilmiştir) olduğu ve bölgelerde temsilcileri olmadığı için elde edilen sonuçların da çok sınırlı olduğu belirtilerek yönetmel reformun zorunlu olduğu üzerinde durulmaktadır. Dolayısıyla, bölgesel sorunlara beşeri ve mali kaynakların tahsis edilmesi, idari usullerin iyileştirilmesi ve bölgelerde işlevsel yapılar kurarak, bu öncelikli konuya göre merkezi yönetimin uyarlanması gerekmektedir.⁶⁵⁰

2000 tarihli İlerleme Raporunda ise, Türkiye'nin daha dengeli sosyo-ekonomik ve bölgesel kalkınmayı sağlaması, bunu ekonominin bütününe yayması,

⁶⁴⁸ Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesi Üzerine Komisyon'un Düzenli Raporu, www.deltur.cec.eu.int/publishdocs/tr/1998%20ilerleme%20raporu.rtf, Erişim Tarihi: 10.11.2006.

⁶⁴⁹ Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesine İlişkin Komisyon 1999 Düzenli Raporu, www.deltur.cec.eu.int/duzenlirapor99.rtf.

⁶⁵⁰ a.k.

beşeri ve maddi sermayenin rekabet gücünü arttırması ve mevcut sosyal ve bölgesel eşitsizliklerde bir azalma sağlamak için eğitim, sağlık ve altyapı farklarını daraltması tavsiye edilmektedir. Bu bağlamda, geri kalmış bölgelere kamu yatırımı tahsis edilmeli, böylece insan kaynaklarına yatırım arttırılmalı, özel yatırım için elverişli bir ortam yaratılmalı ve hayat şartlarında iyileşme sağlanmalıdır.⁶⁵¹

2000 İlerleme Raporunda, DPT bölgesel politikadan sorumlu olduğu halde, kamu yatırımlarının koordinasyonundaki yetkisini bu yönde kullanmaması ve Ankara dışında uygulamaları olmaması açısından eleştirilmektedir. Ayrıca, Türkiye’de merkezi yönetimin yerel yönetim üzerindeki güçlü kontrolünün devam ettiği belirtilmektedir. Ancak, aday üyelik süreciyle birlikte, Gümrük Birliği dışında kalan politika alanlarında müktesebata uyum için bütün yönetsel düzeylerde önemli reformların yapılması, örneğin devlet yardımları ve bölgesel kalkınma sahalarında, yeni yapıların kurulması gerekecektir. Bir başka deyişle, Türkiye hem merkezi düzeyde (DPT veya bölgesel politikadan sorumlu özel bir kurum), hem de bölgesel düzeyde (bölgesel DPT büroları gibi) bölgesel politikalarla ilgili kurumlarını güçlendirmelidir.⁶⁵²

2001 İlerleme Raporunda, Türkiye’nin bölgesel dengesizlikler ile mücadeleyi, ülke içindeki sosyoekonomik kaynaşmayı güçlendirmek ve katılım için hazırlanmak açısından temel bir hedef olarak koyması gerektiği yinelenirken, bu nedenle Yapısal Fonların uygulanmasını sağlayacak şekilde gerekli yapıları kurması, en azından öncelikli illere yönelik özel önlemler geliştirmesi temelindeki tavsiyeler yapılmaktadır.⁶⁵³

2002 tarihli İlerleme Raporunda, 2004-2006 yıllarını kapsayacak ulusal planın ve gelecek Beş Yıllık Kalkınma Planının, ilgili müktesebatın gerektirdiği şekilde, AB standartlarına uygun ve bölgesel boyutu içerir şekilde oluşturulması; bakanlıklararası koordinasyonu ve planlamanın her aşamasında katılımcılığı sağlayarak, bölgesel kalkınmayı, merkezi ve bölgesel düzeyde (Düzy 2 düzeyinde bölgesel kalkınma birimlerinin kurulması yoluyla) yürütecek olan idari yapıların

⁶⁵¹ Türkiye’nin Katılım Yönünde İlerlemesi Üzerine Komisyon’un 2000 Düzenli Raporu, www.deltur.cec.eu.int!/publishdocs/tr/duzenlirapor2000tr.rtf, Erişim Tarihi: 20.11.2006.

⁶⁵² a.k.

⁶⁵³ Türkiye’nin Katılım Yönünde İlerlemesi Üzerine 2001 Düzenli Raporu, <http://ekutup.dpt.gov.tr/ab/uyelik/ilerle01.pdf>, Erişim Tarihi: 20.11.2006.

güçlendirilmesi; Güneydoğu'daki durumu iyileştirmek başta olmak üzere, bölgesel farklılıkları azaltmak için kapsamlı bir yaklaşım geliştirilmesi; yeni sistemin oluşturulmasında AB gereklerinin dikkate alınması ve bölgesel gelişme alanında katılım öncesi fonlar ve yapısal fonların uygulanmasına hazırlanmak için idari kapasitenin geliştirilmesi üzerinde durulan başlıca konulardır.⁶⁵⁴

2003 tarihli İlerleme Raporunda, bölgesel politikalar konusunda olumlu gelişmeler olarak, Türkiye'deki mevzuatın müktesebat açısından durumunun gözden geçirilmesi ve 2004-2006 yıllarını kapsayan ulusal planın hazırlanması üzerinde durulmaktadır. Öte yandan, Türkiye'nin, bölgesel politika geliştirme çalışmalarının ekonomik faaliyet alanına giren bütün sektörlerle gerçekten bütünleşmesini sağlamak için, yalnızca merkez ve il düzeyindeki yetkililer arasında değil, diğer bakanlıklarla da koordinasyonu gerçekleştirecek yapılara da ihtiyaç duyacağı üzerinde durularak, bu kurumların oluşturulması ve yeterli finansman ve insan kaynaklarıyla donatılması gerekliliği vurgulanmıştır.⁶⁵⁵

2004 tarihli İlerleme Raporunda, AB tarafından desteklenen bölgesel kalkınma projelerinin yürütüldüğü Düzey 2 bölgelerinde kurulan dört adet hizmet birliği, bölgesel veri tabanı ve Ön Ulusal Kalkınma Planı'nından olumlu gelişmeler olarak söz edilmektedir. Ancak, Yapısal Fonların uygulanması için kurumsal yapıların oluşturulması yönünde çabaların devam etmesi gerektiği üzerinde durulmaktadır. Bir önceki raporda da belirtilen DPT ile bölgesel kalkınma ile ilgili bakanlıklar arasında, sadece danışmadan ziyade etkili bir koordinasyonun sağlanmasına yönelik yapıların oluşturulması gerektiği tekrar hatırlatılmaktadır. Ayrıca, programlama ile ilgili olarak, özel sektör dahil ilgili tüm paydaşların (bölgesel, yerel, sosyal ve ekonomik ortaklar) etkili katılımının sağlanması istenmektedir. Özetle, bölgesel politika ile ilgili müktesebata uyumun sağlanması için çok çaba gösterilmesi, resmi olarak müktesebatla uyumlu hale getirilmiş olan

⁶⁵⁴ Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne Katılım Sürecine İlişkin 2002 Yılı İlerleme Raporu, ekutup.dpt.gov.tr/ab/uyelik/ilerle02.pdf, Erişim Tarihi: 20.11.2006.

⁶⁵⁵ Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesi Üzerine 2003 İlerleme Raporu, ekutup.dpt.gov.tr/ab/uyelik/ilerle03.pdf, Erişim Tarihi: 20.11.2006.

mevzuatın uygulanabilmesi için de pek çok alanda idari kapasitenin güçlendirilmesi istenmektedir.⁶⁵⁶

2005 yılı İlerleme Raporunda, Türkiye’de bölgesel politikaya ilişkin kurumsal çerçevenin darlığı; Merkezi Finans ve İhale Birimi’nin kaynaklarının yetersizliği, bölge kalkınma ajanslarının kurulmamasının sorun yaratması gibi eleştiriler getirilmektedir. Rapora göre, Türkiye’de bölgesel politikaların uygulanması yasal çerçeve açısından, kamu yönetimi reformunun hayata geçirilmesi demek olan Kamu Yönetimi Reformu Kanunu, Belediyeler Kanunu, Büyükşehir Belediyeleri Kanunu ve İl Özel İdaresi Kanunu ile bağlantılıdır. Bu bağlamda, Türkiye’nin ekonomik kalkınmada katılımcı yaklaşımlar konusunda sınırlı deneyimi olan, oldukça merkeziyetçi bir devlet olduğu, sözü geçen yeni kanunların kamu yönetiminin en alt kademelerine yetki devri sağladığı ve bölgesel düzeyde yerel demokrasiyi işler hale getirdiği için memnuniyetle karşılandığı belirtilmektedir. Adem-i merkeziyetçi bir yapı kazandırmaya yönelik yasal çerçevenin oluşturulmasının, bölgesel politikaların oluşturulmasında katılımcı bir yaklaşım benimsenmesine yardımcı olacağı üzerinde durulmaktadır. Ayrıca, DPT planlama ve koordinasyon işlevine odaklanmalı; sektörel strateji, uygulama ve denetleme bağlamındaki sorumlulukları, sektörel bakanlıklara ve bölgesel yapılanmalara devredilmelidir.⁶⁵⁷

2006 yılı İlerleme Raporunda, Kalkınma Ajansları Yasası, Dokuzuncu Plan ve Merkezi Finans ve İhale Birimi’nden söz edilmekte, bazı eleştiriler getirilmektedir;⁶⁵⁸ bu konular izleyen başlıklarda incelenecektir..

b. Bölgesel Politikalarda Temel Eğilimler: Katılım Ortaklığı Belgeleri ve Ulusal Programlarda Bölgesel Politikalar

Türkiye’nin AB’ye üyelik sürecinde kısa ve orta vadeli taahhütlerini yansıtan Katılım Ortaklığı Belgeleri ve Ulusal Programlar da, bölgesel politikalar açısından İlerleme Raporları ile benzer konuları öne çıkarmaktadır.

⁶⁵⁶ Türkiye’nin Avrupa Birliğine Katılım Sürecine İlişkin 2004 Yılı İlerleme Raporu ve Tavsiye Metni, kutup.dpt.gov.tr/ab/uyelik/ilerle04.pdf, Erişim Tarihi: 20.11.2006.

⁶⁵⁷ Türkiye 2005 İlerleme Raporu Gayrı Resmi Tercüme, www.mfa.gov.tr, Erişim Tarihi: 20.11.2006.

⁶⁵⁸ Türkiye 2006 İlerleme Raporu Gayrı Resmi Çeviri, www.mfa.gov.tr/.../9033EEB0-E80C-46D0-AB4D-A5767882853A/0/IlerlemeRaporu_8Kasim2006_TamamininCevirisi1.pdf, Erişim Tarihi: 20.11.2006.

Katılım Ortaklığı Belgesi, Avrupa Devlet ve Hükümet Başkanları Konseyi'nin 1997 Aralık ayında Lüksemburg'da yapılan toplantısında, aday ülkelere yönelik bütün yardımları tek bir çerçeve içerisinde harekete geçiren güçlendirilmiş katılım öncesi stratejisinin anahtar unsuru olarak tanımlanan bir belgedir. Bu bağlamda, AB yardımlarının, katılım sürecinde karşılaşılabilecek sorunların aşılmasına destek sağlamak üzere, aday ülkenin özel ihtiyaçlarına göre yönlendirilmesi amaçlanmıştır.⁶⁵⁹ Türkiye'ye ilişkin Katılım Ortaklığı Belgeleri, Kopenhag kriterlerine uyum için yapması gerekenleri, AB müktesebatına uyum yükümlülüklerini, katılım öncesi süreçte sağlanması beklenen mali yardımları ve üyelik için gerekli kısa ve orta vadeli öncelikleri içeren, AB Konseyi'nin onayladığı belgelerdir. Ulusal Programlar ise Katılım Ortaklığı Belgesine paralel şekilde Türkiye'nin oluşturduğu programı göstermektedir.

Katılım Ortaklığı Belgelerinden ilki, 24 Mart 2001 tarihinde Resmi Gazete ile yayınlanan *AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı* ile birlikte açıklanmıştır. Katılım Ortaklığı Belgesinde bölgesel politikalara ilişkin olarak, kısa ve orta vadede, Türkiye'de AB'de kullanılan istatistik sistemi olan NUTS'a geçilmesi ve etkili bir bölgesel politika için stratejinin ve projelerin değerlendirilmesini sağlayacak uygun bölgesel politika ölçütlerinin belirlenmeye başlaması üzerinde durulan konulardır. Bu bağlamda, çok yıllık bütçe hazırlama usulleri ve değerlendirmeyi sağlayacak yapıların kurulması dahil, ülke içi farklılıkların azaltılmasına yönelik ulusal bir politika belirlenecek, bölgesel reform tamamlanarak bölge ve belediye yönetimi kavramları geliştirilecek ve bölgesel gelişmeyle ilgili mevcut idari yapılar güçlendirilecektir.⁶⁶⁰

2001 tarihli ilk Ulusal Programda da, AB kriterlerine uygun NUTS sistemine geçileceği; yerel düzeyde kurumsal kapasitenin geliştirileceği, bölgesel amaçlı devlet yardımları uygulamalarının AB kriterlerine uyumlu hale getirileceği; bölgesel ve yerel potansiyellerin yerel aktörlerin katılımı yoluyla belirleneceği ve bu potansiyelin

⁶⁵⁹ Bkz. http://www.abgs.gov.tr/dokumanlar/kob/Turkiye_Kat_Ort_Belg_2006.pdf.

⁶⁶⁰ 2001 Katılım Ortaklığı Belgesi, <http://ekutup.dpt.gov.tr/ab/kob/aptr2001.pdf>, Erişim Tarihi: 20.11.2006.

kalkınmaya yönlendirilmesi için gerekli projelerin hazırlanacağı ifadeleri yer almıştır.⁶⁶¹

19 Mayıs 2003 tarihli ikinci Katılım Ortaklığı Belgesinde,⁶⁶² ilk belgedeki kurumsal kapasiteye ilişkin değerlendirmeler dikkate alınarak, bir ulusal plan hazırlanması, plan vasıtasıyla bölgelerarası gelişmişlik farklarını azaltmaya yönelik bir ulusal politikanın belirlenmesi ve İBBS Düzey 2 Bölgelerinde bölge planları oluşturulması konuları yer almıştır. Katılım Ortaklığı Belgesinde kısa vadede, Ulusal Kalkınma Planı ve İBBS Düzey 2 bölgelerinde bölgesel kalkınma planları hazırlanmasıyla, bölgesel farklılıkları azaltmayı amaçlayan bir ulusal ekonomik ve sosyal uyum politikasının geliştirilmesi, ilgili mevzuatın uygulanmasını kolaylaştıracak yasal çerçevenin kabul edilmesi, bölgelere yönelik kamu yatırımlarına ilişkin öncelik kriterlerini ortaya koyan çok yıllık bütçeleme usullerinin oluşturulması ve bölgesel kalkınmayı yürütecek idari yapıların güçlendirilmesi hedeflenmektedir. Orta vadede ise, bölgesel kalkınma planlarını uygulamak üzere İBBS Düzey 2 bölgelerinde bölge birimlerinin oluşturulması beklenmektedir.

Katılım Ortaklığı Belgesinde 2003-2006 döneminde, katılım öncesi mali yardımın, kurumsal yapılanma ve yatırımlar olmak üzere iki ana önceliğe odaklanacağı belirtilmiştir. Kurumsal yapılanma, aday ülkelerin ekonomik, sosyal, düzenleyici ve idari kapasitelerini güçlendirmek için gerekli olan yapıların, stratejilerin, insan kaynaklarının ve yönetim becerilerinin geliştirilmesine yönelik destek sürecidir. Katılım öncesi yardım ise, tüm sektörlerdeki kurumsal yapılanmanın finansmanına katkıda bulunacaktır. Kullanılabilir kaynakların yaklaşık %30'u bu amaca ayrılmaktadır. Bu kaynaklar, esasen, üye ülkeler ile beraber uygulanan "Eşleştirme Programları" (Twinning Projects) yoluyla kullanılmaktadır. Katılım öncesi yardımın ikinci ayağı ise "Yatırımlar" şeklinde belirlenmiştir. Kaynakların yaklaşık %70'nin ayrılacağı bu grupta, iki türlü yatırıma öncelik verilmiştir:

⁶⁶¹ AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı, <http://ekutup.dpt.gov.tr/ab/kob/aptr2001.pdf>, Erişim Tarihi: 20.11.2006.

⁶⁶² 2003 Katılım Ortaklığı Belgesi, RG: 24.7.2003, 25178 Mükerrer, <http://www.dpt.gov.tr/abigm/tabi/kob/KOB-DPT21Nisan2003.pdf>, Erişim Tarihi: 20.11.2006.

1. AB müktesebatına ve AB müktesebatı ile bağlantılı doğrudan yatırımlara uygunluğun temin edilmesi için gerekli altyapının (uygulayıcı organlar, yürürlüğe koyma ve denetleme yetkileri) oluşturulması ve güçlendirilmesi için yatırımlar;
2. Türkiye'deki bölgelerarası farklılıklar ve Türkiye'nin milli geliri ile AB ülkelerinin milli gelir ortalaması arasındaki farkın önemi dikkate alınarak, ekonomik ve sosyal uyuma ilişkin yatırımlar.

Sözü geçen yatırımların, Türkiye'nin piyasa ekonomisinin işleyişini geliştireceği ve AB'deki rekabet baskısı ve piyasa güçleri ile baş edebilme kapasitesini artıracığı beklenmektedir. Bu noktada, özellikle AB'nin mevcut dış sınırlarında ve birbiriyle sınır komşusu olan aday ülkeler arasında sınır ötesi işbirliğinin, söz konusu ülkelerin sınır bölgelerindeki ekonomik gelişmeye katkı sağlaması açısından önemli olduğu belirtilerek, ekonomik ve sosyal uyumun sağlanmasına yönelik yatırımlar çerçevesinde, Türkiye'nin sınır ötesi faaliyetlere katılımını artırması ve Türkiye'nin AB ile olan sınırlarında INTERREG yaklaşımı ile tutarlılığın sağlanması amacıyla çaba gösterileceği vurgulanmaktadır.

24 Temmuz 2003 tarihinde Resmi Gazete ile yayınlanan *AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı*⁶⁶³ ile ikinci ulusal program da açıklanmıştır. Bu programda da, Katılım Ortaklığı Belgesine paralel şekilde, “Topluluk standartlarına uygun hukuki ve idari çerçeve ile bölgesel politikaların programlanması, yürütülmesi, izlenmesi ve kontrolü için gerekli mekanizmaların oluşturulması” öncelikler listesinde yer almaktadır. Ayrıca, 2004-2006 dönemini kapsayan Ön Ulusal Kalkınma Planı ile ulusal ekonomik ve sosyal uyum politikasının geliştirileceği taahhüt edilmiştir. 2003 tarihli Ulusal Programda üzerinde durulan noktaların tümü ayrıntılı bir biçimde Ön Ulusal Kalkınma Planı'nda yer almaktadır.

2. AB Bölgesel İstatistik Sistemine Göre Bölgeleme

Önerilen bölgesel politikaların yerleşmesi için AB standartlarına uygun bir bölgesel ayırım ve bölgesel bilgi sisteminin oluşturulması aday üyelik sürecinin

⁶⁶³ Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı, RG: 24.7.2006, 25178 Mükerrer, <http://www.abgs.gov.tr/indextr.html>, Erişim Tarihi: 20.11.2006.

başından itibaren bütün İlerleme Raporlarında üzerinde en çok durulan konulardan biri olmuştur.

2000 tarihli İlerleme Raporunda, AB bölgesel yardımlarından yararlanma ölçütlerine ilişkin verilerin sadece INTERREG kriterleri ile değerlendirilmesi mümkün olduğu için, Türkiye'nin NUTS 2 kademesi basta olmak üzere NUTS sınıflandırmasını bir an önce yapması gerektiği belirtilmektedir. NUTS 2 sınıflamasının belirlenmesinden sonra, DPT tarafından toplanan ve NUTS 3 düzeyinde kullanılabilen veriler temelinde, EUROSTAT standartlarına göre (NUTS 2 düzeyinde) bölgesel istatistikler oluşturulması istenmektedir.⁶⁶⁴

2002 sonbaharında İlerleme Raporundaki talebe uygun bir şekilde, istatistiki bölge birimleri sınıflandırmasını oluşturan bir Bakanlar Kurulu Kararı çıkmıştır.⁶⁶⁵ Bu uygulamanın amacı, bölgesel istatistiklerin toplanması, geliştirilmesi, bölgelerin sosyo-ekonomik analizlerinin yapılması, bölgesel politikaların çerçevesinin belirlenmesi ve AB bölgesel istatistik sistemine uygun karşılaştırılabilir istatistiki veri tabanı oluşturulması olarak açıklanmıştır. İstatistiki bölge birimleri sınıflandırmasında hiyerarşik olarak üç düzey oluşturulmuştur. Ekonomik, sosyal ve coğrafi yönden benzerlikler gösteren komşu iller arasında gruplandırmalar yapılarak 1. ve 2. düzey belirlenmiş, iller de 3. düzey olarak alınmıştır. Buna göre, 81 ilin her biri 3. düzey istatistiki bölge birimidir. Komşu illerin gruplandırmasıyla oluşturulan 2. düzey birimler 26, 2. düzeydeki birimlerin gruplandırılmasıyla oluşturulan 3. düzey birimler ise 12 tanedir. 3. düzey birimler, İstanbul, Batı Marmara, Doğu Marmara, Ege, Batı Anadolu, Akdeniz, Orta Anadolu, Batı Karadeniz, Doğu Karadeniz, Kuzeydoğu Anadolu, Ortadoğu Anadolu, Güneydoğu Anadolu şeklinde oluşturulmuştur. Bütün kamu kurum ve kuruluşlarının bölge düzeyinde çalışmalar yaparken bu sınıflandırmayı esas almasının zorunlu olduğu da belirtilmiştir. İBB Sınıflandırmasına göre oluşturan bölgeler şu şekildedir:⁶⁶⁶

TR1: İstanbul
TR10: İstanbul
TR2: Batı Marmara
TR21: Edirne, Kırklareli, Tekirdağ

⁶⁶⁴ Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesi Üzerine Komisyon'un 2000 Düzenli Raporu, www.deltur.cec.eu.int!/publishdocs/tr/duzenlirapor2000tr.rtf, Erişim Tarihi: 20.11.2006.

⁶⁶⁵ RG: 22.9.2002.

⁶⁶⁶ a.k.

TR22: Balıkesir, Çanakkale
TR3: Ege
TR31: İzmir
TR32: Aydın, Denizli, Muğla
TR33: Afyonkarahisar, Kütahya, Manisa, Uşak
TR4: Doğu Marmara
TR41: Bilecik, Bursa, Eskişehir
TR42: Bolu, Düzce, Kocaeli, Sakarya, Yalova
TR5: Batı Anadolu
TR51: Ankara
TR52: Karaman, Konya
TR6: Akdeniz
TR61: Antalya, Burdur, Isparta
TR62: Adana, Mersin
TR63: Hatay, Kahramanmaraş, Osmaniye
TR7: Orta Anadolu
TR71: Aksaray, Kırıkkale, Kırşehir, Niğde, Nevşehir
TR72: Kayseri, Sivas, Yozgat
TR8: Batı Karadeniz
TR81: Bartın, Karabük, Zonguldak
TR82: Çankırı, Kastamonu, Sinop
TR83: Amasya, Çorum, Samsun, Tokat
TR9: Doğu Karadeniz
TR90: Artvin, Giresun, Gümüşhane, Ordu, Rize, Trabzon
TRA: Kuzeydoğu Anadolu
TRA1: Bayburt, Erzincan, Erzurum
TRA2: Ağrı, Ardahan, Iğdır, Kars
TRB: Ortadoğu Anadolu
TRB1: Bingöl, Elazığ, Malatya, Tunceli
TRB2: Bitlis, Hakkari, Muş, Van
TRC: Güneydoğu Anadolu
TRC1: Adıyaman, Gaziantep, Kilis
TRC2: Diyarbakır, Şanlıurfa
TRC3: Batman, Mardin, Şırnak, Siirt

Yukarıda sözü edilen karardan sonra, 2002 tarihli İlerleme Raporunda, bölgesel kalkınma amaçlarına ilişkin haritanın tamamlanması memnuniyet verici bulunmuştur. Harita önerisinin EUROSTAT tarafından da onaylandığı, bunun Türkiye bölgesel istatistiklerinin Avrupa bölgesel istatistikleri ile karşılaştırılabilmesi açısından önemli bir adım olduğu belirtilmektedir. Daha sonraki ana belgelerde de bu İBB sınıflandırmasından duyulan memnuniyet ifade edilmektedir. Öte yandan, 2003 tarihli Ulusal Program'da da, MEDA kapsamında 2001 yılı finansman bütçesinden tahsis edilen 15,3 milyon Euro tutarındaki mali katkı ile, DİE'nin bölgesel veri tabanı oluşturmaya yönelik Türk İstatistik Sisteminin Geliştirilmesi Projesinin uygulanacağı öngörülmektedir. 2004 tarihli İlerleme Raporunda da, İBBS temelinde

bölgesel verilerin yer alacağı bir veri tabanının oluşturulmaya başlandığı üzerinde durulmaktadır.

2006 yılı İlerleme Raporuna baktığımızda ise, AB tarafından sadece IBBS sisteminin oluşturulmasının yeterli görülmediği anlaşılmaktadır. Raporda, sistemin geliştirilmesinin gerektiği üzerinde durularak, Türkiye’de kurumların büyük çoğunluğunun hâlâ geleneksel coğrafi bölgeleri referans almaya devam ettiği ifade edilmektedir.

Görüldüğü gibi, bölgesel tabanda bilgi ve veri toplama işinin kurumsallaşması, AB’ye uyumlu bölgesel politikaların yerleşmesi için öncelikli görülerek, bu konuda yapılanların başında gelmiştir.

3. AB’ye Uyumlu Bölgesel Politikaların Planlanması: Ön Ulusal Kalkınma Planı⁶⁶⁷

Türkiye’nin katılım öncesi stratejisi kapsamında bir ulusal plan hazırlaması 2001 yılında gündeme gelmiştir. Avrupa Komisyonu 2001 yılı Ekim ayında diğer aday ülkelerden olduğu gibi Türkiye’den de, açıkladığı 2001 tarihli Ulusal Program’ın bir eki niteliğinde, Türkiye’nin AB’ye ekonomik ve sosyal uyumuna yönelik katılım öncesi mali yardımların programlanmasını sağlamak üzere, 2004-2006 dönemini kapsayan bir plan hazırlamasını talep etmiştir. Ulusal planın hazırlanması gerektiğine 2002 tarihli İlerleme Raporunda da değinilmiştir. 2002 tarihli İlerleme Raporunda, bölgesel politikanın oluşturulması için 2003-2005 dönemine yönelik entegre bölgesel kalkınma planlarını içeren, Kalkınmada Öncelikli Yörelere yönelik bir ulusal planın Düzey 2 düzeyinde hazırlanması istenmektedir.

2003 tarihli İlerleme Raporunda ise Ön Ulusal Planın hazırlık sürecinden söz edilirken, ilgili bütün paydaşların (bölgesel ve yerel, toplumsal ve ekonomik ortaklar) katılımının sağlanması istenmektedir. Ayrıca, mevcut bütün bölgesel kalkınma planlarının daha geniş bölgesel birimler temelinde hazırlandığı ve yapısal

⁶⁶⁷ Bu kısım yazılırken tamamıyla Ön Ulusal Kalkınma Planı’nın ilgili bölümlerinden yararlanılmıştır. Ön Ulusal Kalkınma Planı için bkz: <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/o-ukp.pdf>, Erişim Tarihi: 15.11.2006. Ön Ulusal Kalkınma Planı Uzun Vadeli Strateji (2001-2023), Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005) ve Özel İhtisas Komisyonu raporları, 2003 Yılı Katılım Öncesi Ekonomik Programı, KOBİ Stratejisi ve Eylem Planı, Türkiye Sanayi Politikası Dokümanı, Ulusal Program ile diğer ulusal belge ve dokümanların yanı sıra AB’nin ilgili mevzuatı ve politika öncelikleri de göz önünde tutularak hazırlanmıştır.

fonların kullanımına ilişkin ihtiyacı karşılamadığı için, 26 geçici Düzey 2 bölgesinin her biri için bölgesel kalkınma planları hazırlanması ve bunların bölgelerin kalkınmasına yönelik ulusal plan stratejisiyle bir bütün oluşturması tavsiye edilmektedir.

Hem 2002 hem de 2003 İlerleme Raporlarında, özetle, Ön Ulusal Planın AB bünyesinde kullanılan planlama ve programlama belgeleriyle uyumlu olması, daha sonraki aşamalarda Türkiye'nin AB ile ekonomik ve sosyal uyumuna ilişkin stratejisindeki gelişmelere paralel olarak güncellenmesi ve AB üyesi ülkelerdeki bölgeleme (Hedef 1 bölgeleri) için istenen nitelikte bir plan haline getirilmesi gerektiği üzerinde durulmaktadır.

Yukarıda bahsedilen gelişmelerin ardından, 2003 tarihli ikinci Ulusal Program'da, hazırlanacak 2004-2006 dönemini kapsayacak Ön Ulusal Kalkınma Planı ile ulusal ekonomik ve sosyal uyum politikasının geliştirileceği ve Aralık 2003 tarihinde Avrupa Komisyonu'na iletileceği taahhüt edilmiştir. Ön Ulusal Kalkınma Planı, kapsadığı süre dikkate alındığında, Türkiye'nin beş yıllık kalkınma plancılığı sistematığının dışına çıkan bir görünüm çizmektedir. 2000'lerde AB üyesi olmaya çalışan Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin de, "kadim" plancılık geleneği bir yana bırakılarak AB çerçevesi içinde üç yıllık planlama süreçlerine geçilmiştir. Bu bağlamda, Ön Ulusal Kalkınma Planı, büyük ölçüde Macaristan, Polonya gibi ülkelerde yapılan planlarla neredeyse "çeviri" denilecek ölçüde benzerlikler taşımaktadır.⁶⁶⁸

Ön Ulusal Kalkınma Planı'nın hazırlanması sürecinde, ulusal düzeyde bölgesel gelişme stratejisinin, yerli ve yabancı uzmanların katılımıyla düzenlenecek bir atölye çalışmasından elde edilecek temel konular çerçevesinde düzenlenmesi, 10 İBBS Düzey 2 Bölgesi için yapılan SWOT analizi çalışmaları çerçevesinde bölge stratejileri geliştirilmesi, planının ilgili kurum ve kuruluşların katkılarıyla hazırlanması ve Yüksek Planlama Kurulu'na sunulması öngörülmektedir.

2004-2006 dönemini kapsayan Ön Ulusal Kalkınma Planı, ekonomik ve sosyal uyuma yönelik katılım öncesi mali yardımların kullanımına temel oluşturmak

⁶⁶⁸ A. Somel, C. Ekiz, "AB Plancılığına Geçiş: Ön Ulusal Kalkınma Planı", *Bölge Kalkınma Ajansları Nedir, Ne Değildir?*, Der. M. Turan, YAYED-Paragraf Yayınevi, Ankara, 2005, s.122.

üzere DPT koordinasyonunda hazırlanır. Planda, 2003 yılı Ocak ayında başlayan hazırlıkların katılımcı bir yaklaşımla yürütüldüğü belirtilmektedir: Hazırlık süreci boyunca, ulusal ve bölgesel düzeyde ilgili kamu ve sivil toplum kurum ve kuruluşları ile görüş alışverişinde bulunulmuş; taslak metne ilişkin görüşleri alınmış, atölye çalışmaları yapılmıştır. 2004 yılı İlerleme Raporunda bu çalışmalar olumlu karşılanmış; Planın hazırlanmasında, Avrupa'daki bölgesel kalkınma programlarında görülen ortaklık ilkesinin uygulanmaya başlanması ve ilgili taraflara danışma yönünde çaba gösterilmesi üzerinde durulmuştur.

Ön Ulusal Kalkınma Planı'nın temel hedefi, katılım öncesi mali yardımların etkili bir şekilde kullanılması ve üyelik sonrası Yapısal Fonların kullanımına ilişkin altyapının oluşturulmaya başlanmasıdır. Plan, İlerleme Raporları ve 2003 Yılı Katılım Ortaklığı Belgesi de dikkate alınarak, ülke genelinde bir ekonomik ve sosyal uyum politikasının oluşturulması ve AB'ye yakınsama sağlanması yönünde stratejik bir çerçeve olarak tanımlanmaktadır. Bu bağlamda, Planda, gerek AB'ye üye ülkeler ve Türkiye arasında, gerekse Türkiye'nin 26 Düzey 2 Bölgesi arasında önemli ekonomik ve sosyal gelişmişlik farklılıkları bulunduğu, dolayısıyla bir yandan ülkenin geneli açısından ekonomik ve sosyal uyum alanında yakınsama gereğinin olduğu, diğer yandan bölgelerarası gelişmişlik farklarının giderilmesine yönelik bölgesel düzeyde programların bir an önce uygulanması gerektiği belirtilmektedir.

Ön Ulusal Kalkınma Planı'nda, Uzun Vadeli Strateji çerçevesinde hazırlanmış bulunan Sekizinci Planın Türkiye'nin başlıca orta vadeli ekonomik ve sosyal sorunlarının çözümüne ilişkin stratejisini belirleyen temel belge olduğu kabul edilerek, Ön Ulusal Kalkınma Planı'nın orta vadeli stratejinin AB perspektifi bağlamında geliştirilmiş bir alt kümesi niteliğini taşıdığı ifade edilmektedir. Bu bağlamda Ön Ulusal Kalkınma Planı'nın temel eksenleri, yapılan hazırlık çalışmalarının sonuçları esas alınarak ve sağlanacak fonların kısıtlılığı da göz önünde bulundurularak, orta vadeli amaç ve önceliklerin daraltılması yoluyla oluşturulmuştur. Türkiye'nin AB'ye ekonomik ve sosyal uyum alanında yakınsama ihtiyacı ve AB'nin öncelikli politika alanları da dikkate alınmıştır. Planın gelişme eksenleri, bir başka deyişle orta vadeli amaçları ve öncelikleri şu şekildedir:

1. İşletmelerin rekabet gücünün artırılması,
2. İnsan kaynaklarının geliştirilmesi ve istihdamın artırılması,

3. Altyapı hizmetlerinin iyileştirilmesi ve çevrenin korunması,
4. Bölgelerin ekonomik gücünün artırılması, bölgeler arasındaki gelişmişlik farklılıklarının azaltılması ve kırsal kalkınmanın hızlandırılması.

Sözü geçen eksenlerin ilk üçü sektörel, dördüncüsü bölgesel öğeler içermektedir. Bölgelerin göreceli rekabet edebilirliklerinin artırılması ve ülkenin tamamı için en önemli sorun olmakla birlikte geri kalmış bölgelerde daha fazla hissedilen işsizliğin azaltılması, bölgesel gelişme ekseninin, ana hedefleri olarak belirlenmiştir. Böylece, bölgeler arasındaki gelişmişlik farklarının azaltılacağı öngörülmektedir.

Planın bölgesel gelişme ekseninde, hem bölgelerde hem merkezde çeşitli kesimlerin katıldığı çalışmalardan yararlanılarak *Ulusal Düzeyde Bölgesel Gelişme Stratejisi* belirlenmiştir. Strateji hazırlanırken, bölgelerde yerel yöneticiler, sivil toplum kuruluşları ve üniversiteler ile yapılan çalışmaların ardından, Temmuz 2003’de Ankara’da 81 ilin valisi, belediye başkanları ve yardımcıları, üniversiteler, kamu kuruluşları ve sivil toplum kuruluşlarının temsilcilerinden oluşan 200 kişilik katılımın olduğu atölye çalışmaları düzenlenmiştir. Bu çalışmalarda bölgesel sorunlara yol açan faktörler ve bölgesel dinamikleri harekete geçirebilecek olumlu faktörler belirlenerek stratejinin belirlenmesinde kullanılmıştır.⁶⁶⁹ Türkiye’nin 26 Düzey-2 Bölgesi için geliştirilen bu strateji, yukarıdaki dördüncü eksenin de genel çerçevesini oluşturmaktadır. Bu stratejide orta vadeli öncelik alanları şu şekilde sıralanmıştır:

⁶⁶⁹ Hazırlık çalışmaları sırasında belirlenen olumsuz faktörler şu şekildedir: a. İstihdam olanaklarının kısıtlılığı ve insan kaynaklarının yetersizliği (yüksek işsizlik, düşük gelir düzeyi, yetersiz girişimcilik, nitelikli işgücünün bölgeler arasında dengesiz dağılımı), b. Sanayi ve ekonomik faaliyetlerin metropollerde aşırı yoğunlaşması ve geri kalmış bölgelerdeki sanayi sektörünün teknoloji, organizasyon, pazarlama ve finansman sorunları, c. Geri kalmış bölgelerdeki kentsel ve kırsal alanlarda fiziki ve sosyal altyapı yetersizliği, d. Coğrafi yapı ve iklim koşulları neticesinde ortaya çıkan dağınık ve düzensiz yerleşim, e. Özellikle geri kalmış bölgelerde tarımsal verimin düşüklüğü, ürün ve ekonomik faaliyet çeşitliliğinin azlığı, f. Bölgesel ve yerel kalkınma faaliyetlerini destekleyecek ve yürütecek merkezi ve bölgesel düzeyde idari mekanizmanın zayıflığı ve bunlar arasında işbirliği ve koordinasyon eksikliği, g. Uluslararası siyasi istikrarsızlıklar ve terörizm, h. Genel ekonomik dengesizlikler, ı. Doğal afetler. Aynı çalışmalarda belirlenen olumlu faktörler ise şu şekildedir: a. Tarıma ve hayvancılığa elverişli alanların, iklimin ve ürün çeşitliliğinin bulunması, bölgelerde tarıma dayalı sanayi birikiminin olması, b. Sanayilerin altyapı ihtiyaçlarını karşılayacak ve sanayi kümelerinin oluşmasına temel oluşturacak nitelikte küçük sanayi siteleri ve organize sanayi bölgelerinin varlığı c. AB adaylığının ve artan ilişkilerin toplumda oluşturduğu motivasyon ve yenilikçi vizyon, d. Türkiye’nin coğrafi açıdan kavşak konumda ve çok sayıda ülke ile sınır komşusu olması, e. Temel eğitim ve araştırma altyapısının hazır bulunması (örneğin: üniversiteler), f. Türkiye’de yerel yönetimlerin ve katılımcı yönetim anlayışının önem kazanması, g. Bölgeler arasında çeşitlilik gösteren zengin tarih, kültür ve turizm varlıkları.

1. İnsan kaynaklarının güçlendirilmesi ve özellikle kendi hesabına çalışma potansiyellerinin artırılması,
2. Mevcut ve yeni kurulacak KOBİ'lerin desteklenmesi ve şebeke tarzı etkileşim örgütlenmeleri biçiminde işbirliği-ortaklık potansiyellerinin yükseltilerek, kolektif düzeyde rekabet etme güçlerinin artırılması
3. Yeni yatırımların gerçekleşmesi ve kentsel yaşam kalitesinin yükseltilmesi açısından önem taşıyan fiziki ve sosyal altyapı yatırımlarının desteklenmesi,
4. Kırsal alanda ekonomik faaliyet çeşitliliğinin sağlanması,
5. Yerel katılımı artıracak ortak girişim alanlarını geliştirecek ve yerel ekonomik gelişmeye yerel aktörlerin kolektif müdahalesini düzenleyecek yeni yerel yönetim modelleri ile kurumsal yapının güçlendirilmesi.

Planda, Strateji temelinde, az gelişmiş bölgelerin istihdam düzeyi ve rekabet güçlerinin artırılması yoluyla bölgelerarası ekonomik ve sosyal gelişmişlik farklılıklarının azaltılması temel amacı etrafında, “insan odaklı bir kalkınma anlayışı” doğrultusunda bölgelerin içsel potansiyellerini harekete geçirmeye yönelik olarak, yerel kalkınma girişimlerinin destekleneceği, altyapı yatırımlarına fon sağlanacağı ve kırsal kalkınmanın teşvik edileceği ifade edilmektedir. Ayrıca, bölgesel kalkınma için kurumsal kapasitenin geliştirilmesiyle birlikte, yönetim mekanizmalarının güçlendirilmesi hedeflenmektedir. Bu bağlamda, geçmiş yıllarda başarılı örnekleri bulunan kooperatifler, belediye birlikleri, odalar ve vakıflar gibi oluşumların deneyimlerinden de yararlanılarak, özellikle sayıları giderek artan “hizmet birlikleri”, “kalkınma vakıfları” ve “kent konseyleri” gibi yerel örgütlenmelerin geliştirileceği ifade edilmektedir. Bu yapılanmaların, AB Fonlarının en etkin şekilde kullanılmasına yönelik olarak, AB normlarında geliştirileceği de eklenmektedir.

Ön Ulusal Kalkınma Planı'nın mali kaynakları hesaplanırken, hem Türkiye'nin ayıracağı kaynaklar hem de AB kaynakları dikkate alınmıştır. Planının mali çerçevesi toplam 528 milyon Euro olarak belirlenmiştir. Toplam bütçenin 371,5 milyon Euro'luk kısmı AB katkısı, kalan bölümü ise AB fonlarının kullanımındaki eş finansman ilkesi gereği tahsis edilen kamu ve özel nitelikteki ulusal katkılardan oluşmaktadır. AB Türkiye'ye “Türkiye için Katılım Öncesi Mali Yardım” çerçevesinde kaynak sağlamaktadır. Bu bağlamda, 2004-2006 dönemi için, toplam 1.050 milyon Euro tutarında bir kaynağın Katılım Öncesi Mali Yardım kapsamında, PHARE kuralları çerçevesinde Türkiye'ye verilmesi öngörülmüştür. Planda, gerek sözü geçen kaynağın yetersizliğinin, gerekse Plan çerçevesinde ekonomik ve sosyal

uyuma yönelik olarak sağlanacak AB mali kaynaklarının yüzde 35 ile sınırlı olmasının, Ön Ulusal Kalkınma Planı'nın şekillenmesinde kısıtlayıcı bir rol oynadığı değerlendirilmesi yapılmaktadır. Bir başka deyişle, Türkiye'nin nüfusu, coğrafi büyüklüğü, ekonomik ve sosyal uyum alanındaki mevcut sorunlarının ağırlığı ve bunların çözümüne yönelik proje ve program geliştirme kapasitesi dikkate alındığında, 2004-2006 döneminde AB tarafından bu alanda sağlanacak mali yardımların son derece kısıtlı olduğu da vurgulanmaktadır. Böylece, temelde AB'ye uyum için hazırlanan Planın, AB tarafından yeterince desteklenmemesinden bir ölçüde yakınılmış olmaktadır.

Mali yardımlar çerçevesinde,. Türkiye'nin gelecek dönemde özellikle ISPA ve SAPARD türü projelere dönük kaynak ihtiyacı olduğu vurgulanmaktadır. Ön Ulusal Kalkınma Planı'nda yer alan program ve projeler, halihazırda Türkiye için Katılım Öncesi Mali Yardım kapsamında yer alan program ve projelere uygulanmakta olan, Merkezi Olmayan Uygulama Sistemi (DIS) ilke ve kurallarına tabi olacaktır.

Planda, Türkiye'nin 26 Düzey 2 Bölgesinden sosyo ekonomik gelişmişlik açısından görece az gelişmiş olan 12 Düzey 2 Bölgesi öncelikli olarak belirlenmiştir. Bu kapsamda, Türkiye-AB Katılım Öncesi Mali Yardımları ile desteklenen bölgesel kalkınma programlarının hazırlıkları, bu öncelikli bölgelerde yürütülmeye başlanmıştır.

4. AB'ye Uyumlu Bölgesel Politikalar İçin Oluşturulan Kurumsal Yapı

AB'ye aday üyelik sürecinin ana belgeleri üzerinden Türkiye'de son dönem bölgesel politikaların seyri izlenebildiği gibi, bu politikaların yürütülmesi için oluşturulan kurumsal yapıyı ve değişiklikleri izlemek de mümkündür. Özellikle 2003 tarihli Ulusal Program ve Ön Ulusal Kalkınma Planı, Türkiye'nin bölgesel politikalar alanında taahhütlerini belgeler olduğu için kurumsal yapının ortaya konulması açısından önemli bilgiler sağlamaktadır.

Kurumsal yapı çerçevesinde, öncelikle, kurulma süreci sözü geçen ana belgelerde yer almasa da genel olarak AB'ye üyelik sürecinin bir parçası olan Avrupa Birliği Genel Sekreterliği'nden (ABGS) söz etmek gerekir. ABGS, Türkiye'nin AB'ye üyelik sürecinin gerektirdiği önceliklerin yerine getirilmesi ve

koordinasyonuna ilişkin hedeflerle, Dışışleri Bakanlığı'na bağılı bir kuruluş olarak 4 Temmuz 2000 tarihinde kurulmuştur. ABGS Avrupa Komisyonu ve ilgili bakanlıklar ile birlikte ortaya konan proje ve programlara nihai AB finansman desteğini kararlaştırmaktadır. ABGS çeşitli faaliyetleri kapsamında kamu kurum ve kuruluşlarının yanında özel sektörle de işbirliği yapmaktadır.⁶⁷⁰

Ana belgelere paralel olarak izlenebilen kurumsal gelişmelere baktığımızda ise ilk olarak, 2003 Ulusal Programı'nda sözü geçen, bölgesel politikalar alanında AB mevzuatına uyum konusunda yapılacakları belirlemek üzere oluşturulan çalışma grubundan söz etmek gereklidir. Bu çalışma grubu, AB çerçevesinde *Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu* başlığı altında yürütölen bölgesel politika alanında AB mevzuatına uyumun sağlanması ve uygulanması için gerekli yapılanmanın belirlenmesi amacıyla, ABGS koordinasyonunda, ilgili tüm kurumlardan temsilcilerle oluşturulmuştur. Söz konusu grupta, İçişleri Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Tarım ve Köyışleri Bakanlığı, Çevre ve Orman Bakanlığı, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, DPT Müsteşarlığı, Hazine Müsteşarlığı, İller Bankası ve GAP Bölge Kalkınma İdaresi yer almıştır. Bu grupta, öncelikli değerlendirmeye alınması öngörölen AB mevzuatı tartışılmıştır.

Diğer bir kurumsal gelişme, Ulusal Program'da taahhüt edilen DPT Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü bünyesinde Avrupa Birliği Bölgesel Programlar Dairesi Başkanlığı'nın kurulmasıdır. Bu daire, 2003 Yılı Mali İşbirliği Programlaması kapsamında yürütölen bölgesel gelişme ve sınır ötesi işbirliği programları çerçevesinde, bölgelerarası ve merkezde yer alan kurum ve kuruluşlar arasında koordinasyonun sağlanması amacıyla kurulmuştur. 2004 tarihli İlerleme Raporunda, bu birimin kurulması olumlu bir gelişme olarak değerlendirilmektedir.

Ön Ulusal Kalkınma Planı'nda ise Türkiye için Katılım Öncesi Mali Yardım kapsamında yer alan program ve projeler için bir Merkezi Olmayan Uygulama Sistemi (DIS) oluşturulduğu anlatılmaktadır. 18 Temmuz 2001 tarih ve 2001/41 sayılı Başbakanlık Genelgesi, bu yapılanmanın ana unsurlarını oluşturmuştur. Söz konusu Genelge ile AB ile mali işbirliğini yürötmek üzere Ulusal Mali Yardım

⁶⁷⁰ <http://www.abgs.gov.tr>, Erişim Tarihi: 30.11.2006.

Koordinatörlüğü, Ulusal Fon, Merkezi Finans ve İhale Birimi, Mali İşbirliği Komitesi ve Ortak İzleme Komitesi oluşturulmuş, Ulusal Yetkilendirme Görevlisi belirlenmiştir. 2002 yılından itibaren mali işbirliği programlaması bu çerçevede yürütülmeye başlanmış; sistem Avrupa Komisyonu tarafından Ekim 2003'te akredite edilmiştir.

Yukarıda sözü geçen yapılanmanın en önemli unsuru olan Merkezi Finans ve İhale Birimi 14 Şubat 2002 tarihinde AB Komisyonu ile arasında imzalanan Mutabakat Zaptı ile kurulmuştur. Bu birim, Türkiye'de AB tarafından finanse edilen programlar çerçevesinde gerçekleşen hizmet, mal, iş ve hibelere ilişkin ihalelerin genel bütçeleme, ihaleye çıkma, sözleşme imzalama, ödeme, muhasebe ve mali raporlaması gibi işlemler bakımından tek sorumlu kabul edilmektedir.⁶⁷¹ Ancak, bu yapının sadece kurulmuş olması yeterli görülmemektedir. Örneğin, 2005 yılı İlerleme Raporunda, idari kapasite alanında AB tarafından desteklenen bölgesel kalkınma programlarının uygulanmasından sorumlu temel kurum olarak Merkezi Finans ve İhale Birimi'nin artan iş yüküyle orantılı düzeyde personel ve yeterli öz kaynağa sahip olmadığı değerlendirilmiştir. 2006 yılı İlerleme Raporunda ise, katılım öncesi Türkiye'ye yardımların uygulanması konusundaki tek kurum olarak Merkezi Finans ve İhale Birimi'nin belirlendiği, birimin yoğun şekilde personel alımına yöneldiği, ancak hazırlıkların henüz erken bir aşamada olduğu kaydedilmektedir.

Genel olarak, AB'ye uyum sürecinde kurumsal gelişmeler AB tarafından yeterli bulunmamıştır. 2005 ve 2006 İlerleme Raporlarında da bu eleştirel tavır yansımaktadır. 2005 tarihli İlerleme Raporunda, bölgesel politikaya ilişkin kurumsal çerçevenin, planlama, programlama, uygulama ve denetleme sorumluluğunun DPT'de toplanması nedeniyle dar olduğu ve programlamanın bölgesel paydaşları yeterince kapsamadığı eleştirileri getirilmektedir. 2006 tarihli İlerleme Raporunda ise kurumsal çerçevede bakanlıklararası eşgüdüm birimi gibi yapıların henüz kurulmadığı, bölgesel kalkınma ile ilgili kurumlararası ilişkinin, ancak işler ilerlediğinde danışma ile sınırlı kaldığı belirtilmiştir.

⁶⁷¹ <http://www.cfcu.gov.tr/index.php?lng=tr&>, Erişim Tarihi: 20.11.2006.

Bölgesel politikalara ilişkin kurumsal gelişme alanında söz edilmesi gereken bir diğer gelişme, bu konuyla ilgili yürütülen Eşleştirme Programıdır. *Devlet Planlama Teşkilatı'nın Bölgesel Gelişme Alanında Kurumsal ve İdari Kapasitesinin Güçlendirilmesi Eşleştirme Projesi* adı verilen bu eşleştirme programıyla, bölgesel politikaların uygulanması ve geliştirilmesi için gereken mekanizmaların kurulması ve AB fonlarından desteklenen projelerin hazırlanması ve uygulanmasında Türkiye'deki kurum ve kuruluşlara teknik destek verilmesi hedeflenmiştir. Bu amaçla yapılan genel duyurunun ardından, eşleştirmeye katılmak isteyen ülkeler arasında yapılan seçim sonucunda, *İtalya Gelişme ve Uyum Politikaları Başkanlığı* en uygun ekip olarak belirlenmiştir.⁶⁷² Sözü geçen İtalya kurumu ile DPT'nin işbirliğiyle yürütülen program 2006 yılı içinde tamamlanmıştır. Proje kapsamında AB fonlarının yönetimi, merkezi ve bölgesel birimler arasında işbirliğinin geliştirilmesi, bölgesel gelişme politikalarının yönetimi için insan kaynakları stratejisi, ulusal kalkınma planlaması, yönetimi, kontrolü, izlemesi ve değerlendirmesi, kalkınma ajanslarının kuruluşu konularında idari kapasitenin geliştirilmesi amacıyla çeşitli faaliyetler yürütülmüştür.⁶⁷³

C. Neoliberal Bölgesel Politikaların Yasal-Yönetmeliksel Zemini: Kalkınma Ajansları

Türkiye'de AB üyeliğinin temel politik hedeflerden biri olarak öne çıkmasıyla birlikte, bölgesel politikaların uyumu konusunda en çok sorulan soru, kurumsal yapının nasıl oluşturulacağı olmuştur. Bu bağlamda en çok üzerinde durulan konular ise, AB standartları ile değerlendirilebilir ve yapısal fonlarından yararlanabilir bölgesel birimlerin oluşturulmasıdır.

Yukarıda bahsedilen çerçevede, Türkiye'de merkezîyetçi yönetim geleneği içinde bölge yönetiminin nasıl şekilleneceği ve bunun politik yansımalarının ne şekilde olacağı sorusu canlı bir tartışma konusu haline gelmiştir. Bir başka deyişle, Türkiye'nin merkezi kararların egemenliğini, yerel yönetim ve mülki idarenin daha alt kademelerine daha çok sorumluluk verilmesi lehinde nasıl azaltacağı, ulusal yönetim ve il yönetimi arasında yeni bir ara kademenin nasıl tasarlanacağı ve bunlar mevcut politik iktidar kalıplarını etkileyeceğinden, politik olarak kabul edilebilir bir

⁶⁷² Ön Ulusal Kalkınma Programı, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/o-ukp.pdf>, Erişim Tarihi: 15.11.2006

⁶⁷³ Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013) 2007 Yılı Programı, <http://ekutup.dpt.gov.tr/program/2007.pdf>, Erişim Tarihi: 30.11.2006

uzlaşmanın ne kadar zamanda kurulacağı önemli sorulardır. Ayrıntıya girildiğinde, bu soruları, bölgelerin nasıl belirleneceği, bu ara kademeye hangi sorumlukların verileceği, böyle bir kademelerin iş ve kararları ile ulusal ve alt ulusal idari yapılar, özellikle il ve belediye kademelerine ait olanların nasıl koordine edileceği, dikey ve yatay işbirliğinin araçlarının neler olacağı, sınır ötesi işbirliğine ilişkin yaklaşımın ne olacağı şeklindeki sorular izlemektedir. Bu sorular temel olarak, Türkiye’de çok merkeziyetçi bir yönetim yapısının olduğu, il sayısının çok fazla olduğu ve bunun etkin bir ulusal yönetim ve kalkınma politikasını da engellediği şeklindeki kabullere dayanmaktadır.⁶⁷⁴ Bu çerçevede içinde bulunan formül kalkınma ajansları olmuştur.

1. Kalkınma Ajanslarına Hazırlık Dönemi: Bölgesel Kalkınma Programları

Türkiye’nin AB’ye aday üyelik sürecinde yararlandığı mali yardımların önemli bir kısmı bölgesel politikalara ayrılmıştır. 1999 yılı İlerleme Raporunda AB’nin de geri kalmış bölgelere yardım etmek için elinden geleni yapacağı belirtilirken,⁶⁷⁵ 2000 tarihli İlerleme Raporunda, Türkiye’ye bölgesel politika konusunda mali yardım yapılacağı netleştirilmektedir. 2000 Raporuna göre, katılım öncesi strateji kapsamında Türkiye için yıllık mali yardım (hibe) iki katına çıkarılacak ve bunlar katılım öncesi hazırlıklara yönelik olarak kullanılacaktır. Bu ödeneklerin yarısı Türk mevzuatını ve uygulamalarını AT müktesebatı ile uyumlu hale getirmeyi amaçlayan yapısal ve sektörel reformlar için ayrılırken (bu konularda IMF ve Dünya Bankası ile yakın işbirliği içinde olunacağı belirtilmektedir), diğer yarısı, Türkiye’nin AB’ye entegrasyonu amacıyla, yönetim ve kurumlarının AB müktesebatını uygulama kapasitesini geliştirmesi; yatırım desteği, bölgesel/kırsal kalkınma yoluyla sanayisini ve altyapısını AB standartları ile uyumlu hale getirmesi; Türkiye’nin AB programları ve ajanslarına katılmasının desteklenmesi yönündeki konulara ayrılmıştır.⁶⁷⁶

⁶⁷⁴ P. Treuner, “Bölgesel Kalkınma Politikasının Hazırlanmasında Karşılaşılan Sorunlar Aday Ülke Deneyimleri”, *Bölgesel Kalkınma Politikası (TESEV)* içinde, TESEV, İstanbul, s.31-36; . K. Göymen, “Türkiye’de Bölge Politikalarının Evrimi ve Bölgesel Kalkınma Ajansları”, *Yerel Kalkınma İçin Ortaklıklar*, Sabancı Üniversitesi İstanbul Politikalar Merkezi, İngiltere İstanbul Başkonsolosluğu, Friedrich Naumann Vakfı, İstanbul, 2004, s. 35-60.

⁶⁷⁵ Türkiye’nin Katılım Yönünde İlerlemesi Üzerine Komisyon’un Düzenli Raporu, www.deltur.cec.eu.int!/publishdocs/tr/1998%20ilerleme%20raporu.rtf, Erişim Tarihi: 10.11.2006.

⁶⁷⁶ Türkiye’nin Katılım Yönünde İlerlemesi Üzerine Komisyon’un 2000 Düzenli Raporu, www.deltur.cec.eu.int!/publishdocs/tr/duzenlirapor2000tr.rtf, Erişim Tarihi: 20.11.2006. Rapora göre, Türkiye’ye 1996-1999 döneminde, 376 milyon Euro verilmiştir; bu miktar yılda ortalama 90 milyon

2003 tarihli İlerleme Raporunda da AB'nin Türkiye'ye mali yardımlarının başlaması ve bunun önemli bir kısmının bölgesel politikalara ayrılması üzerinde durulmaktadır.⁶⁷⁷ 2004 yılı İlerleme Raporunda ise, "Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu" başlığı altındaki AB mevzuatının Yapısal Fon ve Uyum Fonu faaliyetlerine ilişkin kuralları belirlediği, ancak uygulamanın üye devletlerin sorumluluğunda olduğu hatırlatılmaktadır. Türkiye ise gerekli kurumsal yapıların oluşturulması alanında sınırlı ilerleme kaydetmiştir.⁶⁷⁸ Benzer şekilde 2005 yılı İlerleme Raporunda da, hibe şeklindeki yardımlar alanında ana unsurlardan birinin, Türkiye'nin en az gelişmiş bölgelerini hedef alan, stratejik planlamaya ve öncelikli Düzey 2 bölgelerinde bölgesel kalkınma ajanslarının kurulmasına ve proje hazırlanmasına odaklanan ekonomik ve siyasi uyum olduğu belirtilmektedir.⁶⁷⁹

İlerleme Raporlarında taahhüt edilen mali işbirliği çerçevesinde istenen kurumsal yapı öncelikle bölgesel kalkınma programlarıyla oluşturulmaya başlamıştır. AB'den mali yardım alan bölgesel kalkınma programları, sınır ötesi işbirliği programlarıyla birlikte, toplam 49 ili kapsamaktadır. Ayrıca, bu projelerin ulusal katkı payı karşılığı olarak Türkiye'nin tahsis ettiği ödeneklerin, AB fonlarından desteklenen diğer projeler hariç olmak üzere, başka projelere aktarılamayacağı karara bağlanmıştır.⁶⁸⁰

Programların uygulanmasında DPT ile Merkezi Finans ve İhale Birimi sorumluluk almaktadır: DPT, Merkezi Finans ve İhale Birimi ile imzalanmış olan uygulama anlaşması kurallarına göre projenin teknik uygulamasından sorumludur ve hibe sözleşmelerinin izlenmesini koordine etmektedir. Merkezi Finans ve İhale Birimi ise hibe fonlarının doğru bir şekilde kullanılmasının nihai sorumluluğunu

Euro'nun üzerinde bir düzeye eşittir. 2000 yılından itibaren, Türkiye için ayrılacak yıllık miktar, Avrupa stratejisi/katılım öncesi strateji yönetmelikleri çerçevesinde öngörülen yılda ortalama 50 milyon Euro tutarındaki tahsisata ek olarak, MEDA ikili projeleri kapsamının %15'i düzeyinde belirlenmiştir. Bu konuyla ilgili, Nisan 2000'de kabul edilen birinci yönetmeliğin üç yıl boyunca yılda 5 milyon Euro öngördüğü, üç yıl boyunca yılda 45 milyon Euro sağlayacak olan diğer yönetmeliğin ise kabul edilme sürecinde olduğu belirtilmektedir. Dolayısıyla, Türkiye için 2000 yılındaki tahsisat, toplam olarak 177 milyon Euro düzeyindedir.

⁶⁷⁷ Bu İlerleme Raporunda hizmet birliklerinin kurulmaya başlandığı, ancak bunların yapısal fonların uygulanmasına yönelik birimlerin yerini alamayacağı, bir an önce izleme ve değerlendirmenin yanı sıra mali yönetim ve kontrol için de kurumsal yapıların oluşturulması gerektiği belirtilmektedir. Bu bağlamda, GAP İdaresinin gelecekteki varlığı ve statüsü de tartışmalı bulunmaktadır.

⁶⁷⁸ Türkiye'nin Avrupa Birliğine Katılım Sürecine İlişkin 2004 Yılı İlerleme Raporu ve Tavsiye Metni, kutup.dpt.gov.tr/ab/uyelik/ilerle04.pdf, Erişim Tarihi: 20.11.2006.

⁶⁷⁹ Türkiye 2005 İlerleme Raporu Gayrı Resmi Tercüme, www.mfa.gov.tr, Erişim Tarihi: 20.11.2006.

⁶⁸⁰ *Dokuzuncu Kalkınma Planı*, RG: 1.7.2006, 26215.

üstlenen birimdir. Bu bağlamda, ihaleye çıkılması, sözleşmelerin düzenlenmesi ve ödemelerin yapılması faaliyetlerinin AB kurallarına ve mevzuatına uygun şekilde gerçekleştirilmesinden sorumludur.

Merkezdeki yapının yanı sıra bölgelerde programların uygulanması için hizmet birlikleri kurulmuştur. Kalkınma ajansları kuruluncaya kadar bölgesel düzeydeki programları uygulamakla yetkilendirilen birlikler, yerel yönetim birliklerini düzenleyen mevzuat çerçevesinde kurulmaktadır. Söz konusu hizmet birliklerinin tüzükleri incelendiğinde, DPT ve İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'nün birlik meclisinde birer danışman üye ile temsil edildiği görülmektedir. Ayrıca, birliklerin Türkiye'nin üye olduğu uluslararası kurum ve kuruluşlardan kredi alma yolu açıktır.⁶⁸¹ Söz konusu birlikler bünyesinde oluşturulan program/proje uygulama birimleri de, bölgesel hibe programlarının yerel düzeyde etkin bir şekilde uygulanması, programların tanıtımı, hibeden yararlananlara destek sağlanması gibi konulardan sorumlu olmaktadır.

AB ve diğer dış kaynaklı bölgesel kalkınma programların izlenmesi ve değerlendirilmesi için DPT koordinasyonunda bir Ortak İzleme Rehberi ve İzleme Bilgi Sistemi oluşturulmuştur. Bu kapsamda yürütülecek izleme faaliyetleri, merkezde DPT ile Merkezi Finans ve İhale Birimi, yerelde program/proje uygulama ve koordinasyon birimleri ve yerel teknik sekreteryaya eşgüdümünde valilikler ve ilgili kamu kurum ve kuruluşları tarafından, bu konuda DPT tarafından hazırlanan rehber doğrultusunda yürütülecektir.⁶⁸²

⁶⁸¹ M. Turan, "Bölgesel Kalkınma Programları", *Bölge Kalkınma Ajansları Nedir, Ne Değildir?*, Der. M. Turan, YAYED-Paragraf Yayınevi, Ankara, 2005, s.167-168.

⁶⁸² Sürecin işleyişi 2007 Programında şu şekilde anlatılmaktadır: "Program /Proje Uygulama ve Koordinasyon Birimleri ve Yerel Teknik Sekreteryaya personeli ile valiliklerce görevlendirilen izleme personeli, her bir hibe projesi için en az üç izleme ziyareti gerçekleştirir. İlgili personel bu ziyaretlerde hibe faydalanıcıları tarafından iki ayda bir İzleme Bilgi Sistemine raporlanan projelerdeki fiziksel ve mali gerçekleşmeyi yerinde kontrol eder ve ziyaret raporunun düzenlenmesi ve hibe faydalanıcısı ile karşılıklı imzalanmasından sonra rapordaki verileri beş iş günü içerisinde İzleme Bilgi Sistemine aktarır. Hibe faydalanıcıları iki ayda bir projelerindeki fiziksel ve mali gerçekleştirmeleri İzleme Bilgi Sistemini kullanarak raporlar. AB Bölgesel Kalkınma Programları ve 2004-2006 Bulgaristan-Türkiye Sınır Ötesi İşbirliği Programı kapsamında uygulanan programların ve projelerin hibe ödemeleri Program /Proje Uygulama ve Koordinasyon Birimleri ve Yerel Teknik Sekreteryaya teknik değerlendirmesi ile Merkezi Finans ve İhale Birimi tarafından yapılacak mali inceleme sonrasında onaylama sürecinin tamamlanmasına istinaden yapılır. Ödemelerde yerelde ilgili kamu kurum ve kuruluşlarınca ifa edilen inceleme ve onaylara istinaden Program/Proje Uygulama ve Koordinasyon Birimlerinden ve Yerel Teknik Sekreteryadan (Teknik Bürolar) gelen değerlendirmeler esas alınır,

Varolan bölgesel kalkınma programlarına ek olarak Güneydoğu Anadolu Projesi, Doğu Anadolu Projesi, Doğu Karadeniz Bölgesel Kalkınma Projesi ve Zonguldak-Bartın-Karabük Bölgesel Kalkınma Projesi için hazırlanmış olan master planların birer bölgesel faaliyet programına dönüştürülmesi öngörülmektedir. Ayrıca, İstanbul ilinin gelişme eğilimlerini ve potansiyellerini tespit etmek, rekabet gücünü geliştirici politikaların önceliklerini belirlemek amacıyla, DPT koordinasyonunda, OECD ve İstanbul Büyükşehir Belediyesi işbirliğiyle İstanbul Metropolitan Alan İncelemesi çalışması başlatılmıştır.⁶⁸³

a.GAP Bölgesel Kalkınma Programı

GAP'ın dönüşümünün anlatıldığı kısımda 1996 yılından itibaren AB ile kurulan ilişkiler bağlamında yürütülen programlardan söz edilmişti. GAP Bölgesel Kalkınma Programı sözü geçen programlar aracılığıyla, GAP'ın AB'ye uyumlu bir bölgesel kalkınma programı haline getirilmesi hedefiyle yürütülmektedir. AB'nin desteklediği bölgesel kalkınma programları içinde teknik koordinasyonu DPT tarafından değil, GAP Bölge Kalkınma İdaresi tarafından yürütülen tek programdır

b. Doğu Anadolu Kalkınma Programı

Doğu Anadolu Kalkınma Programı (DAKP) Bitlis, Hakkari, Muş ve Van illerini kapsamaktadır. AB MEDA fonundan 45 milyon Euro hibe kaynakla desteklenen program, Ağustos 2003'de AB ile Türkiye arasında imzalanan finansman anlaşmasına dayanmaktadır. 3 yıllık bir süre için planlanan program çerçevesinde 2004'de Van'da bir Program Koordinasyon Birimi kurulmuştur. Bunun yanı sıra program uygulamasına destek vermek üzere yabancı uzmanların olduğu bir Teknik Destek Ekibi ile merkezde ve bölgede yer alan kamu kurum ve kuruluşları, yerel yönetimler, sanayi ve ticaret odaları, üniversite ve sivil toplum kuruluşu temsilcilerinin bulunduğu bir Program Danışma Kurulu oluşturulmuştur.⁶⁸⁴

gerektiğinde yerinde inceleme yapılır.” Bkz. Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı (2007-2013) 2007 Yılı Programı, <http://ekutup.dpt.gov.tr/program/2007.pdf>, Erişim Tarihi: 30.11.2006

⁶⁸³ a.k.

⁶⁸⁴ M. Turan, a.g.k., s.175.

Bu program kapsamında finanse edilmek üzere 713 proje teklifi alınmıştır. Değerlendirme sonucunda, programın tarım ve kırsal kalkınma bileşeninde 309 proje sahibi ile hibe sözleşmesi imzalanmış ve projeler uygulanmaya başlanmıştır. Programa tahsis edilen hibe tutarının yüzde 87'si sözleşmeye bağlanmıştır.⁶⁸⁵

c. TR82, TR83 ve TRA1 İstatistiki Bölge Birimi Düzey 2 Bölgeleri Kalkınma Programı

DPT'nin koordinasyonunda yürütülmekte olan TR82, TR83 ve TRA1 İstatistiki Bölge Birimi Düzey 2 Bölgeleri Kalkınma Programı, Amasya, Bayburt, Çankırı, Çorum, Erzincan, Erzurum, Kastamonu, Samsun, Sinop ve Tokat olmak üzere toplam 10 ili kapsamaktadır. Söz konusu program, 2003 yılı Mali İşbirliği Programlaması kapsamında Avrupa Komisyonu tarafından onaylanmıştır. Programın bütçesi 40 milyon Euro'su AB desteği, 12,33 milyon Euro'su ulusal bütçe katkısı olmak üzere toplam 52,33 milyon Euro olarak belirlenmiştir.

Programın amacı, uygulandığı Düzey 2 Bölgelerinde, yerel kalkınma girişimlerinin, KOBİ'lerin, küçük ölçekli altyapının desteklenmesi amaçlı hibe programlarını ve uygulamayı destekleyecek teknik yardım hizmetini uygulamaya koymak olarak belirlenmiştir. Bu bağlamda, ilgili bölgelerde Programın uygulama birimleri, Yeşilirmak Havzası Kalkınma Birliği,⁶⁸⁶ Orta Karadeniz Kalkınma Birliği⁶⁸⁷ ve Erzurum Erzincan Bayburt İlleri Kalkınma Birliği⁶⁸⁸ kurulmuştur.

2002 yılında bölgelerden ikisi (Kastamonu ve Samsun) “aşağıdan-yukarıya, katılımcı” yöntemlerin kullanıldığı AB eş finansmanlı bir bölge planlama çalışması için seçilmiştir. Bu çalışma sırasında, yereldeki kamu ve özel sektör paydaşları ile hazırlanan bölgesel kalkınma planlarına dayanarak hibe programlarının hedef alacağı

⁶⁸⁵ Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013) 2007 Yılı Programı, <http://ekutup.dpt.gov.tr/program/2007.pdf>, Erişim Tarihi: 30.11.2006

⁶⁸⁶ Yeşilirmak Havzası Kalkınma Birliği, <http://www.yesilirmak.org.tr>

⁶⁸⁷ Orta Karadeniz Kalkınma Birliği, <http://www.okab.gov.tr>

⁶⁸⁸ Erzurum Erzincan Bayburt İlleri Kalkınma Birliği, <http://www.eeb-kalkinmabirligi.gov.tr>. Bu bölge için hazırlanan bölge planı için bkz. A. N. Ökten, B. Şengezer, İ. Dinçer, “Gelişmiş Bir Bölgede Yarışmacı, Yerel ve Sürdürülebilir Bir Bölge Planı Arayışı: Erzurum-Erzincan-Bayburt Bölge Planı”, *Değişen-Dönüşen Dünyada Kent ve Bölge, 8 Kasım Dünya Şehircilik Günü 28. Kolokyumu, 8-9-10 Kasım 2004*, C.II, ODTÜ Mimarlık Fakültesi-TMMOB Şehir Plancıları Odası Ankara, 2004, s.815-830; Y. Evren, T. İ. Çekiç, E. Seçkin, “Az Gelişmiş Bir Bölgede Sanayi Örgütlenmesi: Erzurum Alt Bölgesi Örneği”, *Değişen-Dönüşen Dünyada Kent ve Bölge, 8 Kasım Dünya Şehircilik Günü 28. Kolokyumu, 8-9-10 Kasım 2004*, C.II, ODTÜ Mimarlık Fakültesi-TMMOB Şehir Plancıları Odası Ankara, 2004, s.831-843.

öncelikli alanlar tespit edilmiş ve bunlara ilişkin seçim kriterleri belirlenmiştir. Ardından, Erzurum Türkiye'nin en yoksul bölgelerinden biri olması ve Doğu Anadolu Projesi Ana Planında yer alması nedeniyle üçüncü bölge olarak Programa eklenmiştir.

Programda öne çıkan alanlar yerel kalkınma, KOBİ'ler ve küçük ölçekli altyapı olarak belirlenmiştir. Bu başlıklar altında belirlenen hibe programlarının içeriği ve amaçları ayrı ayrı belirlenmiştir. Yerel kalkınma girişimleri programının amacı, insan kaynakları potansiyelini güçlendiren, dezavantajlı gruplara yönelik hizmetlerin kalitesini ve erişimini iyileştiren, yerel ihtiyaçlara karşılık veren ve kamu kuruluşları, sivil toplum kuruluşları ve üniversiteler arasında ortaklıkları güçlendiren faaliyetlerin desteklenmesi olarak konulmuştur. KOBİ'lere ilişkin hibe programının amacı ise, tarım, imalat ve hizmetler (turizm dahil) sektörlerinde, özellikle küçük ve mikro işletmelerin olmak üzere özel sektörün ihtiyaçlarını karşılamak olarak belirlenmiştir. Bu kapsamda, işletmelere yönetim ve teknoloji konularında danışmanlık ve yatırım desteği sağlanması, işletmelerin piyasa koşulları içinde rekabet gücünün artırılması ve bölgelerde istihdamın ve gelirin artması beklenmektedir. Küçük ölçekli altyapı hibe programı ile 2002 yılında yapılan bölgesel SWOT çalışmaları sırasında belirlenen önceliklere göre, bölge halkı ve yerel işletmeler için gerekli olan kamu hizmetlerinin sağlanmasını kolaylaştırılması ve bu şekilde yaşam standardını yükseltilmesi hedeflenmiştir. Ticari faaliyetleri canlandırmak, turizmin gelişmesini desteklenmesi, inşaat ve işletme aşamalarında küçük yerel yüklenicilere iş fırsatları yaratılması, kamu sağlığının korunması ve çevre kirliliğinin önlenmesine yönelik faaliyetler bu programın kapsamına alınmıştır.⁶⁸⁹

Program kapsamında yapılan proje teklif çağrısı kapsamında, program bölgelerinde yer alan 10 ilde, bilgilendirme faaliyetleri ve proje hazırlama eğitimleri düzenlenmiştir. Sonuç olarak, 1050 proje teklifi alınmış, 396 proje başarılı bulunmuş, 31 Mayıs 2006 tarihi itibarıyla bu projelerin sahipleri ile sözleşme

⁶⁸⁹ Samsun, Kastamonu ve Erzurum Düzey 2 Bölgeleri Kalkınma Programı, <http://www.skekalkinma.org.tr>, Erişim Tarihi: 29.11.2006.

imzalanmıştır. Böylece, programdaki toplam hibe miktarının %98'i sözleşmeye bağlanmıştır.⁶⁹⁰

d. TRA2, TR72, TR52 ve TRB1 İstatistiki Bölge Birimi Düzey 2 Bölgeleri Kalkınma Programı

TRA2, TR72, TR52 ve TRB1 İstatistiki Bölge Birimi Düzey 2 Bölgeleri Kalkınma Programı Ağrı, Ardahan, Bingöl, Elazığ, Iğdır, Karaman, Kars, Kayseri, Konya, Malatya, Sivas, Tunceli ve Yozgat olmak üzere toplam 13 ili kapsamaktadır. Hazırlık çalışmalarına 2004 yılının ilk çeyreğinde başlanan program, 2004 yılı Mali İşbirliği Programlaması kapsamındadır; Avrupa Komisyonu ile finansman anlaşması 12 Ocak 2005'de imzalanmıştır. Program, Avrupa Birliği PHARE kuralları çerçevesinde desteklenecektir. Bütçesi, 70 milyon Euro AB desteği, ve 20,67 milyon Euro Türkiye katkısı olmak üzere 90,67 milyon Euro olarak belirlenmiştir. Program kapsamındaki Düzey 2 bölgelerinde Hizmet Birlikleri kurulmuştur. Hizmet Birlikleri bünyesinde ise merkezde DPT ile işbirliği içerisinde Programın AB kurallarına uygun ve etkin bir şekilde yürütülmesinden sorumlu olacak Program uygulama birimleri oluşturulmuştur.

Programın genel amacı, Ön Ulusal Kalkınma Planı'nda ekonomik ve sosyal uyum kapsamında desteklenmesi öngörülen Düzey 2 bölgelerinde ekonomik kalkınmaya katkıda bulunmanın yanı sıra, merkezi ve bölgesel düzeyde proje hazırlama ve uygulama kapasitesini artırmak olarak konulmuştur. Bu bağlamda, programın öncelik alanları ve hibe programları tarım ve hayvancılık, yerel kalkınma

⁶⁹⁰ TR82, TR83 ve TRA1 İstatistiki Bölge Birimi Düzey 2 Bölgeleri Kalkınma Programı, http://www.dpt.gov.tr/bgyu/abbp/Programlar/SKE_bilgi.html, Erişim Tarihi: 19.11.2006. Bu sayfada, projelerle ilgili aşağıdaki bilgiler de yer almaktadır: Programa ilişkin teklif çağrıları 4 Mayıs 2005 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanmıştır ve proje başvuru süreleri; Yerel Kalkınma Girişimleri hibe programı için 15 Temmuz'da; KOBİ hibe programı için 20 Temmuz'da; Küçük Ölçekli Altyapı Hibe Programı için ise 22 Temmuz'da sona ermiştir. Başvuru sürelerinin tamamlanmasının ardından projelerin değerlendirilmesi aşamasına geçilmiştir. Değerlendirme süreci Merkezi Finans ve İhale Biriminin koordinasyon ve yönetiminde yürütülmüştür. Proje başvuruları için belirlenen son başvuru tarihlerinden önce toplam 1050 proje başvurusu olmuştur. MFİB yönetim ve koordinasyonunda yapılan değerlendirme çalışmaları sonucunda başarılı bulunan 396 projenin sahipleri ile MFİB arasında sözleşmeler 31 Mayıs 2006 tarihi itibarı ile imzalanmış ve uygulama süreci başlamıştır. Söz konusu 396 projeden; 147'si Yerel Kalkınma Girişimleri Hibe Programı, 204'ü KOBİ Hibe Programı ve 45'i Küçük Ölçekli Altyapı Hibe Programı kapsamındadır. Yerel Kalkınma Girişimleri Hibe Programına ayrılan toplam 9.860.000 Euro'nun yaklaşık 9.741.000 Euro'su, KOBİ Hibe Programına ayrılan toplam 14.800.000 Euro'nun yaklaşık 14.176.000 Euro'su ve Küçük Ölçekli Altyapı Hibe Programına ayrılan toplam 24.670.000 Euro'nun 24.358.000 Euro'su sözleşme kapsamına alınmıştır. Programın toplam bütçesi olan 49.330.000 Euro'nun ise 48.274.199 Euro'su başarılı bulunan projelere ayrılmıştır.

girişimleri, KOBİ'ler, küçük ölçekli altyapı, kapasite geliştirme, proje uygulamasını desteklemek üzere teknik yardım hizmeti alınması ve yönetim yapılarına destek olarak belirlenmiştir.

Tarım ve hayvancılık alanında, kırsal alanda yaşayan ve tarım sektöründe çalışan nüfusun ekonomik güvenliğini ve gelirlerini artırmak amacıyla, Tarım ve Köyişleri Bakanlığının, üretici birliklerinin, kooperatiflerin, çiftçilerin ve diğer ilgili kuruluşların desteklenmesi hedeflenmiştir. Yerel kalkınma girişimleri hibe programının amacı, özellikle kırsal kalkınma olmak üzere kalkınmaya yönelik yerel kaynaklı girişimleri teşvik etmek ve gelir getirici faaliyetlerin çeşitlendirilmesine katkıda bulunmaktır. Bu kapsamda tarımsal turizmin, eko-turizmin ve kültürel turizmin geliştirilmesi, KOBİ'lere danışmanlık ve eğitim hizmetleri verilmesi, yerel ürünlerin işlenmesi ve pazarlanması, ağaçlandırma, el sanatları gibi küçük ölçekli faaliyetlerin desteklenmesi yoluyla yerel aktörler için kapasite oluşturulması, tarımsal uygulamaların geliştirilmesi gibi faaliyetler desteklenecektir. KOBİ'ler hibe programıyla özellikle küçük ve mikro işletmeler olmak üzere tarımsal ürün işleme, imalat ve hizmet (turizm dahil) sektörlerinde, özel sektörün ihtiyaçlarına cevap verebilecek projeler uygulanmasıyla KOBİ'lerin kapasitesinin geliştirilmesi hedeflenmiştir. Küçük ölçekli altyapı hibe programının amacı yaşam kalitesinin artırılması, çevrenin korunması, iş geliştirme ve turizmin teşviki, tarımsal üretim kapasitesinin ve kırsal nüfusun yaşam kalitesinin artırılmasına yönelik altyapıların sağlanması ve geliştirilmesi gibi faaliyetlere odaklanmıştır. Bu kapsamda sağlanacak fonlardan, yerel yönetimler ve bunların kuracağı birlikler yararlanabilecektir. Teknik yardım başlığı altında ayrılan bütçeyle, tüm programın sağlıklı bir şekilde uygulanması için, merkezi ve bölgesel düzeydeki kurumlara ve tüm yerel paydaşlara eğitim ve danışmanlık hizmeti vermek üzere, Türk ve yabancı uzmanlardan oluşan teknik yardım ekibinin görevlendirilmesi planlanmıştır. Böylelikle, program bölgelerinde AB kurallarına uygun proje hazırlama, uygulama ve izleme yapılarının oluşturulması sağlanacaktır.⁶⁹¹

⁶⁹¹ TRA2, TR72, TR52 ve TRB1 İstatistiki Bölge Birimi Düzey 2 Bölgeleri Kalkınma Programı, http://www.dpt.gov.tr/bgyu/abbp/Programlar/AKKM_bilgi.html, Erişim Tarihi: 29.11.2006.

Programı kapsamında 18 Nisan 2006 tarihinde proje teklif çağrısı yayınlanmıştır. Alınan 1589 proje teklifi Merkezi Finans ve İhale Birimi tarafından değerlendirilmektedir.

e. TR90 Düzey 2 Bölgesi Kalkınma Programı

2006 yılı içinde faaliyetlerine başlanan TR90 Düzey 2 Bölgesi Kalkınma Programı Artvin, Giresun, Gümüşhane, Ordu, Rize ve Trabzon illerini kapsamaktadır. Bu programın da yer aldığı Katılım Öncesi Mali Yardımı 2005 Yılı Proje Paketine ilişkin Finansman Anlaşması, Avrupa Komisyonu ile 11 Temmuz 2006 tarihinde imzalanmıştır. Program bütçesi AB katkısı 18 milyon Euro, Türkiye katkısı 6 milyon Euro olmak üzere 24 milyon Euro olarak öngörülmüştür.

Diğer bölgesel kalkınma programları gibi bir hibe programı olarak planlanan programın temel amacı, bölgesel gelişmeye katkıda bulunarak bölgelerarası gelişmişlik farklarını azaltmak ve merkezi ve bölgesel düzeyde proje uygulama kapasitesini geliştirmek olarak belirlenmiştir. Programda tasarlanan öncelik alanları yerel kalkınma girişimleri, KOBİ'ler, turizm ve çevre altyapısıdır. Bölgede programın teknik uygulamasından sorumlu olacak Hizmet Birliği bünyesinde Program Uygulama Biriminin kurulması yönünde çalışmalar sürdürülmektedir.⁶⁹²

f. Bulgaristan - Türkiye Sınır Ötesi İşbirliği Programı

Türkiye-Bulgaristan Sınır Ötesi İşbirliği Programı, 2004-2006 programlama yılları için AB'nin Katılım Öncesi Mali Yardımları ile desteklenen, Türkiye tarafında Edirne ve Kırklareli illerini, Bulgaristan tarafında ise Hasköy, Yambol ve Burgaz idari yerleşim birimlerini kapsayan bir sınır ötesi işbirliği programıdır. Bu çerçevede, Türkiye ve Bulgaristan'ın programdan sorumlu kuruluşlarının işbirliğiyle, programın genel amaçlarının ve stratejisinin belirlendiği Ortak Programlama Dokümanı hazırlanmıştır.

AB Komisyonu 2004-2006 döneminde, bu program için 15 milyon Euro hibe ayırmıştır. 4,5 milyon Euro da ulusal bütçe katkısı olmak üzere toplam bütçe 19,5 milyon Euro'dur. Bu programın uygulamaya konulmasına yönelik pilot bir faaliyet olarak 2003 yılında Ortak Küçük Projeler Fonu Hibe Programı için 500 bin Euro

⁶⁹² TR90 Düzey 2 Bölgesi Kalkınma Programı, http://www.dpt.gov.tr/bgyu/abbp/Programlar/TR90_bilgi.html, Erişim Tarihi: 29.11.06.

kaynak tahsis edilmiştir. Programın Türkiye’de teknik uygulama sorumluluğu DPT Müsteşarlığına, ihale ile ilgili her türlü sorumluluk ise Merkezi Finans ve İhale Birimi’ne aittir.

Programın genel amacı, Türkiye-Bulgaristan arasındaki sınır bölgesinin, yerel/bölgesel kalkınma alanında sürdürülebilirlik ilkeleri çerçevesinde desteklenmesi, sınırın her iki tarafında işbirliği ağlarının oluşturulması ve geliştirilmesi, bu ağlar ile Avrupa Birliği ağları arasında bağlantı kurulmasının teşvik edilmesidir. Programda belirlenen öncelik alanları, sınır ötesi altyapıların geliştirilmesi ve modernizasyonu, bütünleştirilmiş su yönetimi ve koruması, doğal kaynaklar ve biyolojik çeşitliliğin korunması ve sürdürülebilirliği, doğal afetlerde işbirliği şeklinde belirlenmiştir. Bu kapsamda yarışma usulüyle ortak projeler desteklenmektedir.⁶⁹³

g. Türkiye-Yunanistan Sınır Ötesi İşbirliği Programı

Türkiye-Yunanistan Sınır Ötesi İşbirliği Programı, 2004-2006 döneminde INTERREG (III/A) kapsamında, Yunanistan ile Türkiye arasında sınır ötesi işbirliği sağlanmasını öngören bir programdır. Program, Türkiye tarafında Yunanistan’a kara veya deniz sınırı olan Edirne, Çanakkale, Balıkesir, İzmir, Aydın ve Muğla illerini, Yunanistan tarafında ise Doğu Balkanları ve Ege Adalarını kapsamaktadır.

Programın amacı sınır bölgesinde altyapıyı iyileştirmek, sosyal ve ekonomik sektörlerde işbirliğini geliştirmek olarak belirlenmiştir. Bu kapsamda, sınır ötesi altyapı; ekonomik gelişme ve istihdam; yaşam kalitesi, çevre, kültür; sağlık; teknik yardım başlıkları öncelikli alanlar olarak belirlenmiştir. Programın toplam bütçesi 66.018.843 Euro’dur. Yunanistan’ın programa ilişkin bütçesi, bir AB ülkesi olduğu için (34.998.000 Euro Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu’ndan, bunun %25’i olan 11.666.004 Euro Yunanistan tarafından karşılanmak üzere) 46.664.004 Euro’dur. Katılım öncesi fonlardan yararlanan Türkiye’nin toplam bütçesi ise (15.000.000 Euro AB kaynaklarından, 4.250.000 Euro Türkiye tarafından karşılanmak üzere) 19.250.000 Euro’dur.

⁶⁹³ Bulgaristan-Türkiye Sınır Ötesi İşbirliği Programı, http://www.dpt.gov.tr/bgyu/abbp/Programlar/CBC_bilgi.html, Erişim Tarihi: 29.11.06

Programın Türkiye’de teknik uygulama sorumluluğu DPT Müsteşarlığına, ihale ile ilgili her türlü sorumluluk ise Merkezi Finans ve İhale Birimi’ne aittir. Ancak, programın uygulanması sırasındaki faaliyetler için sorumluluk büyük ölçüde Yerel ve Bölgesel Teknik Sekreteryalara verilmiştir. Bölgesel Teknik Sekreterya görevini EGEV, Yerel Teknik Sekreterya görevini ise her ilde, ilgili Vali Yardımcısının denetiminde, valilikçe belirlenen 2 kişi yürütmektedir.⁶⁹⁴

2. Kalkınma Ajansları Yasası

Bölgesel düzeyde işlevsel yapılar kurulması gerekliliği, 2000’li yılların başından itibaren tartışma konusu olmuştur. Bir önceki kısımda incelenen, gerek AB gerekse Türkiye tarafından hazırlanan AB’ye üyelik sürecine ilişkin bütün ana belgelerde bu konu vurgulanmaktadır. Bu şekilde kalkınma ajansları projesinin AB’ye üyelik sürecinin bir parçası olarak ortaya çıktığını ve böylelikle AB’nin ajanslara ilişkin tartışmanın taraflarından biri haline geldiğini söylemek yanlış olmayacaktır.

Ülke içi politika belgelerine bakıldığında, bölge kalkınma ajanslarının kurulmasının ilk defa 58. Hükümetin 3 Ocak 2003 tarihli Acil Eylem Planında⁶⁹⁵ dillendirildiği görülecektir. Hükümetin, genel olarak kamu yönetimi reformu olarak

⁶⁹⁴ Türkiye-Yunanistan Sınır Ötesi İşbirliği Programı www.egev.org/dpo/III-A.doc, Erişim Tarihi: 29.11.06. Bu sayfada Programın son durumu şu şekilde anlatılmaktadır: “Türkiye tarafında uygulanan programlama sürecinin zaman alması, Programın Teknik Yardım bütçesinin ancak 2005 yılının son çeyreğinde kullanılabilecek olması ve yerelde ve merkezde kapasite eksikliğinin bulunmasından dolayı, Program kapsamında ilk teklif çağrısının 2006 yılı başında yapılması öngörülmekteydi. Ancak Ortak İzleme ve Yönlendirme Komitesi’nin (OİYK) 3 Kasım 2004’te Sakız adasında yaptığı toplantıda Yunan tarafı ihale sürecinin bir an önce başlaması gerektiğini, aksi takdirde fonlardan yararlanma haklarını kaybedeceklerini bildirince AB Komisyonu’nun da yoğun isteğiyle teklif çağrısı takviminin bir hayli öne alınmasına karar verilmiştir. Fon her iki tarafta da yıllara ve önceliklere göre dilimlere bölünmüştür. Yunanistan 2004 bütçesine ilişkin ilk proje çağrısını Aralık 2004 - Mart 2005 arasında tamamlamıştır. Türkiye’nin 2004 bütçesine ilişkin yapacağı proje çağrısının tarihi henüz belli değildir. 2006 bütçesi için proje çağrısına çıkılmayacaktır. Bu dilim özellikle sınır ötesi ulaşımaya ayrılmış olup, 6 ilin valiliklerince projeler belirlenmiştir.”

⁶⁹⁵ Acil Eylem Planında, “Bölgesel Kalkınma Ajansları Kurulacak” başlığını taşıyan bölüm şu şekildedir: “Kaynakların merkezden dağılımı bugüne kadar bir yandan gereksiz ve verimsiz yatırımların yapılması yoluyla kaynak kullanımında israfa neden olurken, aynı zamanda bölgeler arasında ve iller arasında da gelişmişlik farklarının artmasına da yol açmıştır. Kaynakların yerinde ve daha etkin kullanılması, iller arası gelişmişlik farklarının azaltılması ve yerel yönetimlerin güçlendirilmesini sağlamak amacıyla AB İstatistiki Bölge Düzeyleri (NUTS) dikkate alınarak alt bölge düzeyinde yeni hizmet bölgeleri ve birimleri oluşturulacaktır. Bölgelerarası gelişmişlik farklarını azaltıcı politikalar merkezi yönetim tarafından, iller arası gelişmişlik farklarının giderilmesine yönelik çalışmalar ise hizmet bölgeleri tarafından yürütülecektir. Bu sistemde merkezden doğrudan yerel düzeyde küçük ölçekli projelere ödenek tahsis edilmeyecek, yerel ihtiyaçlara göre Bölgesel Kalkınma Ajansları yatırımları organize edecektir.”, Bkz. basbakanlik.gov.tr, Erişim Tarihi: 15.11.2006.

adlandırılan kamu yönetiminin düzenlenmesine ilişkin politikaları içinde, kalkınma ajanslarının kurulması yerel yönetim reformunun bir parçası olarak görülmektedir.

Yerel yönetim reformu kapsamında yerel aktörlerin katılımı ile bölgesel gelişmeyi sağlamaya dönük olarak bölgesel kalkınma ajanslarının kurulması öngörülmektedir. Kaynakların merkezden dağılımı bugüne kadar bir yandan gereksiz ve verimsiz yatırımların yapılması yoluyla kaynak kullanımında israfa neden olurken, aynı zamanda bölgeler arasında ve iller arasında gelişmişlik farklılıklarının artmasına da yol açmıştır. Kaynakların yerinde ve daha etkin kullanılması, iller arası gelişmişlik farklılıklarının azaltılması ve yerel yönetimlerin güçlendirilmesini sağlamak amacıyla AB normlarına uygun olarak ülkemiz için tanımlanmış olan İstatistiki Bölge Düzeyleri (NUTS) dikkate alınarak alt bölge düzeyinde yeni hizmet bölgeleri ve birimleri oluşturulacaktır. Bölgelerarası gelişmişlik farklarını azaltıcı politikalar merkezi yönetim tarafından, bölgesel potansiyellerin harekete geçirilmesi ve iller arası gelişmişlik farklılıklarının giderilmesine yönelik çalışmalar ise genel bir koordinasyon içinde hizmet bölgeleri tarafından yürütülecektir.⁶⁹⁶

Bu çerçeve içinde 2003'te farklı taslaklar halinde gündeme gelen Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı'nın ilk halinde bölge kalkınma ajanslarının kurulacağı hükmü yer almaktadır.⁶⁹⁷ Ancak, daha sonraki tasarlarda bu madde bulunmamaktadır. Ardından bu taslaklarla hayata geçirilmeye çalışılan kamu yönetimi reformu başta muhalefet partileri, sendikalar, meslek örgütleri olmak üzere çeşitli kesimlerden büyük tepki ve eleştiri almıştır. Böylece Yasa sadece iktidar partisinin oylarıyla TBMM'den geçmiş, fakat Cumhurbaşkanı 60 maddelik tasarının 22 maddesini Anayasaya uygun bulmayarak tasarıyı geri göndermiştir.⁶⁹⁸

Kalkınma ajanslarının kurulması da dahil kamu yönetimi reformu üzerine yaşanan tartışmalar ve bir uzlaşma sağlanamaması AB tarafından

⁶⁹⁶ T.C. Başbakanlık, *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: 1, Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim*, Başbakanlık Basımevi, Ankara, 2003, s.150, 152-153.

⁶⁹⁷ 25 Nisan 2003 tarihli Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı Taslağı'nın 25. maddesinde bölge kalkınma ajanslarının kurulması şu şekilde yer alıyordu: "Ulusal kalkınma planıyla uyumlu olarak İBB 2 düzeyinde araştırma yapmak, katılımcı yöntemlerle gelişim stratejileri oluşturmak, iller arası koordinasyonu sağlamak, kamu, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasında işbirliğini artırmak, bölgesel gelişimi hızlandırmak ve özel girişimciliği desteklemek amacıyla bölge kalkınma ajansları kurulur; bölge kalkınma ajanslarının kuruluşu, görev ve faaliyetleri, merkezi yönetimle ilişkileri kanunla düzenlenir"

⁶⁹⁸ Kamu Yönetimi Temel Kanunu adı altında hazırlanan yasa tasarısı eğer yasalaşsaydı, yıllardır tartışılan bölgesel kuruluşlar sorununu da başka bir mecraya doğru çevirmiş olacaktı. Tasarıda, yerinden yönetim ilkesinin güçlendirilmesine vurgu yapılırken, bazı hizmet bakanlıklarının taşra örgütünün olması gerekmediği, bu hizmetlerin yerel yönetimlere devredileceği öngörülmüştü. Bu bağlamda, taşrada örgütlenecek olan bakanlıklar, Milli Savunma Bakanlığı, Adalet Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı olarak belirlenmiştir. Eğitim, sağlık, tarım, ulaştırma gibi hizmet kapsamı çok geniş olan bakanlıkları da içeren diğer bakanlıklar ise taşrada örgütlenmeyecektir. Taşra örgütü kurma yasağı getirilmiş olan bakanlıkların var olan bölge, il ve ilçe örgütleri il özel idarelerine devredilecektir. Şimdilik hayata geçirilmemiş olan bu büyük değişikliğin, ileride yine gündeme gelebileceği düşünülebilir.

memnuniyetsizlikle karşılanmaktadır. Türkiye'nin bu konuyu beklenildiği gibi ele almaması önemli bir sorun olarak değerlendirilmektedir. 2004 Yılı İlerleme Raporu'nda Türkiye'de, bölgesel organizasyon alanında herhangi bir gelişme kaydedilmediği, DPT'nin bazı geçici İBBS bölgelerinde kurduğu hizmet birliklerinin yapısal fonların uygulanması için öngörülen yapıların yerine geçemeyeceği, bölgesel kalkınma programlarının uygulanmasına yönelik bölge yönetimleri arasındaki işbirliğinin 'yönetişimci' yapıyı ihtiva etmediği ifade edilmiştir. Özetle, Türkiye'nin AB müktesebata uygun olarak kalkınma ajanslarını kurması, aksi takdirde yapısal fonlardan yararlanamayacağı vurgulanmaktadır. Nitekim 2005 tarihli İlerleme Raporunda da, bölge kalkınma ajanslarının kurulmamasının, sanayi politikalarının yerel düzeyde etkin biçimde uygulanması önünde önemli bir engel oluşturduğu ve İBBS 2 bölgelerinin, merkezi, bölgesel ve yerel düzeylerde herhangi bir idari yapıya uymadığı vurgulanmaktadır.

Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı yasalaşmamış olsa da, bu alanda amaçlanan değişiklikler farklı yasal düzenlemelerle yapılmaya çalışılmıştır. Bu bağlamda, kalkınma ajansları ile ilgili tasarı taslakları 2004 sonları-2005 başlarında kamuoyu gündemine gelmiştir. Bu taslaklar üzerinden çeşitli kesimlerin tepkileri olmuş ve TBMM'ye gelen yasada bu tepkilerin etkisi görülmüştür. Bunun en açık örneği ilk tasarlarda geçen "bölgesel" kelimesinin TBMM'ye gelen yasada olmamasıdır.

Kalkınma Ajansları Yasa Tasarısı TBMM Komisyonları ve Genel Kurulu'nda tartışmalara ve değişikliklere konu olmuştur. Örneğin, kalkınma ajanslarına ilişkin Hükümet tasarısı ile Plan ve Bütçe Komisyonu'nun kabul ettiği yasa metinleri ararsında önemli farklar vardır. Kuruluş amaçları arasında Hükümet tasarısında sadece "bölge içi dengesizlikleri" azaltmak amacı varken, Komisyon'da buna "bölgelerarası dengesizlikleri" azaltmak amacı eklenmiştir. Hükümet tasarısında il genel meclisi başkanına yer verilmezken Komisyon teklifinde konulmuştur. Ajans gelirleri içinde gösterilen "İl Özel İdaresi bütçe gelirlerinin yüzde 5'i" ibaresi, "yüzde 1'i biçiminde düzeltilmiştir. Ayrıca, Hükümet tasarısının geçici beşinci maddesinde GAP'ın tasfiyesi öngörülürken, gelen tepkilerden dolayı bu madde

tasarıdan çıkarılmıştır.⁶⁹⁹ Bir başka önemli değişiklik ise Plan ve Bütçe Komisyonu'nun yasa tasarısının incelenmesi için kurduğu Alt Komisyonun çalışmalarında “Tek durak ofisler” ifadesinin, amaçlananın daha iyi anlatılması için amacıyla “Yatırım destek ofisleri” olarak değiştirilmesi önerisi getirilmesidir.

Kalkınma ajansları yasa tasarısı, 2 Temmuz 2005'te TBMM Genel Kurulu'nda görüşülmeye başlanmıştır. Aslında yasanın TBMM'de görüşülmesi ve kabulü sürecinde de dikkat çeken önemli sorun vardır: 2 Temmuz 2005'deki görüşmelerde, TBMM içtüzüğü ile ilgili tartışmalardan dolayı muhalefet partileri TBMM oturumlarına katılmamıştır. Bir başka deyişle, yasanın 25 maddesi üzerinde hiçbir konuşma ve tartışma olmaksızın kabul edilmiştir. Daha sonra 24-25 Ocak 2006'da yasanın kalan maddeleri TBMM'de görüşülmüş, çeşitli tartışmalar olmuş ve kabul edilmiştir.

5449 sayılı *Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun*, 8 Şubat 2006'da Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. Bu kanunun yürürlüğe girmesi, bölge kalkınması konusunda yürütülecek politikaların temel aracı olarak kalkınma ajanslarının konumunu kesinleştirmiştir.

a. Kalkınma Ajanslarının Özellikleri⁷⁰⁰

5449 sayılı kanuna göre kalkınma ajansları, kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek, kaynakların yerinde ve etkin kullanımını sağlamak ve yerel potansiyeli harekete geçirmek suretiyle, ulusal kalkınma planı ve programlarda öngörülen ilke ve politikalarla uyumlu olarak bölgesel gelişmeyi hızlandırmak, sürdürülebilirliğini sağlamak, bölgelerarası ve bölge içi gelişmişlik farklarını azaltmak amaçlarını gerçekleştirmek üzere

⁶⁹⁹ O. Oyan, “Kalkınma Ajansları? Amaç Gerçekten Kalkınma mı?” *Mülkiye*, C. XXIX, S. 249, Kış 2005, s. 67-69.

⁷⁰⁰ Bu kısım yazılırken doğrudan atıf verilen yerler dışında bütünüyle şu kaynaklardan yararlanılmıştır: Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun, Kanun No. 5449, Resmi Gazete: 08.02.2006, 26074; Bazı Düzey 2 Bölgelerinde Kalkınma Ajansları Kurulmasına Dair Karar, Bakanlar Kurulu Kararı, Karar Sayısı:2006/10550, Resmi Gazete: 06.07.2006, 26220; Kalkınma Ajanslarının Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, Resmi Gazete: 25.07.2006, 26239; Kalkınma Ajansları Personel Yönetmeliği, Resmi Gazete: 25.07.2006, 26239; Kalkınma Ajansları Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği, Resmi Gazete: 28/09/2006, 26303; Türkiye Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansı Kurulması Hakkında Kanun, Kanun No. 5523, Resmi Gazete: 04.07.2006, 26218.

kurulacaktır. Kanunun genel gerekçesinde kalkınma ajanslarından beklenen rol şu şekilde ifade edilmektedir:⁷⁰¹

Ajanslar yerel aktörler ve dinamikler arasında sinerji oluşturacak bütün kaynakları harekete geçirecek ve yerel/bölgesel kalkınma çabalarının etkisini artıracaktır. Burada, Ajansın girişimci ve KOBİ desteği sağlama, devlet yardımlarını uygulama, kırsal kalkınma faaliyetlerini destekleme, altyapı ve çevre projelerini gerçekleştirme gibi alanlarda faaliyet gösteren kurum ve kuruluşların yerine geçmemesi ve doğrudan uygulama yapmaması esas olacaktır. Ajanslar, elinde bulundurduğu kaynaklar ve teknik birikimi ile bu kurum ve kuruluşlar da dahil olmak üzere bütün ilgili tarafları (paydaşları) destekleyecek ve bunlar arasında koordinasyonu sağlayacak, onların faaliyet ve projelerini özellikle bölgesel ölçekte birbirini tamamlar hale getirecek ve dolayısıyla daha yüksek bir büyüme, gelir ve istihdam etkisi meydana getirecektir. Bir diğer ifadeyle, ajanslar uygulayıcı kuruluş ve yerel aktörleri destekleyecek ve bunlar arasında koordinatör, organizatör ve katalizör konumunda olacaktır.

Kalkınma ajanslarından beklenen diğer işlev ve yararlar da bu çerçevede içinde sıralanmıştır. Bölge planlama çerçevesinde, makro ve mikro ölçekli planlama deneyimlerinin her iki ölçeğin arasında ihtiyaç duyulan optimum bir plan ölçeğinin ve plan bölgesinin gerekliliğine işaret etmesi; bölgesel gelişme stratejileri ve planlarının il düzeyinde yürütülen fiziksel plan çalışmaları için stratejik bir çerçeve oluşturacak olması; bölgesel gelişme çabalarının ve bölge planlarının uygulama şansını önemli derecede etkileyen bütçe ve kurumsal yapı sorununa etkin bir çözüm yaratılması; bugüne kadar gerçekleştirilememiş olan proje izleme ve değerlendirmenin etkin hale getirilmesi; kendi içine kapalı bir ortamda geliştirilen ve topyekun finansman aranan projeler yerine yararlanıcının sağlayacağı maliyet paylaşımı veya eş finansmanın geçerli olduğu, yararlanıcının “elini taşın altına koyacağı” projelerin yapılması kalkınma ajanslarının kuruluş gerekçeleri arasında yer almaktadır.⁷⁰²

Bölgesel kalkınmaya ilişkin gerekçelerde ise yerel aktörlerin kendi sorunlarına çözüm amacıyla oluşturdukları yerel örgütlenmeler ile bunların taleplerinin ülkenin bütün yörelerinde hızla artması; özellikle esnek ve dinamik üretim yapılarıyla değişen koşullara ve ulusal ve küresel rekabete kolay ayak uydurabilen KOBİ'lere dayanan sürdürülebilir bir kalkınma modelinin gerekliliği; küreselleşme sürecinin, yerel/bölgesel ekonomilere yarattığı tehditlerin yanı sıra

⁷⁰¹Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun Tasarısı, Genel Gerekçe, <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss920m.htm>, Erişim Tarihi: 15.11.2006.

⁷⁰² a.k.

sunduğu fırsatlardan yararlanılması; gelişme zorluğu çeken bölgelerin ve yörelerin zaman içinde kendi ayakları üzerinde durabilmeleri için, girişimcilik ruhunu ve kültürünü harekete geçirecek ve bunun için gerekli ilk destekleri sağlayacak kurumsal kapasitenin sağlanması gibi konular öne çıkmaktadır.⁷⁰³

Kalkınma ajanslarından bölgesel hizmetlerin düzenlenmesi bakımından beklenen işlevler de, DPT'nin genel koordinasyonu içinde ulusal düzeydeki plan ve stratejiler kullanılarak bölgelerarası gelişmişlik farkları giderilirken, ajansların yürüteceği çalışmalar ve projelerle aynı zamanda bölge içi gelişmişlik farklarının giderilmesi; bölgesel gelişme alanında faaliyet gösteren merkezi düzeydeki kurum ve kuruluşlar arasındaki koordinasyonun hız kazanmasıyla hizmet kapasite ve etkinliklerinin artması; özellikle yerel yönetimler reformunun hayata geçirilmesinden sonra yerel düzeyde planlama, programlama, proje üretme ve uygulama kapasitesinin geliştirilmesi; bölgelerde ve yerelde kaynakların yerinde ve etkin kullanılmasının sağlanması⁷⁰⁴ şeklinde ifade edilmektedir.

Ayrıca, kalkınma ajanslarının kurulmasıyla bölgesel gelişme alanında AB müktesebatına uyum için çok önemli bir adım atılmış olacağı; ekonomik ve sosyal uyum alanındaki en önemli yükümlülüklerden birinin yerine getirileceği; katılım öncesi mali yardımların en yoğun olarak kullanılmaya başlandığı bölgesel gelişme programlarının etkin, verimli, başarılı ve AB koşullarına uygun bir şekilde yürütülebilmesi için programları yerel düzeyde yürütecek bölgesel birimlerin oluşturulmuş olacağı ve böylelikle üyelik sonrası yapısal fonların kullanımına ilişkin altyapının da oluşturulmaya başlanacağı öngörülmüştür.⁷⁰⁵

Yukarıda anlatılan çerçevede kalkınma ajanslarının görevleri şu şekildedir:

- a) Yerel yönetimlerin planlama çalışmalarına teknik destek sağlamak.
- b) Bölge plan ve programlarının uygulanmasını sağlayıcı faaliyet ve projelere destek olmak; bu kapsamda desteklenen faaliyet ve projelerin uygulama sürecini izlemek, değerlendirmek ve sonuçlarını Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığına (DPT) bildirmek.

⁷⁰³ a.k.

⁷⁰⁴ Burada özellikle büyük ölçekli yatırımlardan söz edilmektedir: “Bölgesel niteliği olan havaalanı, ihtisas hastaneleri, bazı yükseköğretim yatırımları, havza ve kıyı koruma ve geliştirme projeleri, bataklık projeleri, kırsal kalkınma projeleri, organize sanayi bölgeleri gibi projelerin Ajanslar aracılığıyla ulusal, bölgesel ve yerel önceliklere göre planlanması ve desteklenmesi geçmiş yıllarda yanlış örneklerine sıkça rastlanan gereksiz ve verimsiz yatırım israfına mani olacaktır.” Bkz. a.k.

⁷⁰⁵ a.k.

- c) Bölge plan ve programlarına uygun olarak bölgenin kırsal ve yerel kalkınma ile ilgili kapasitesinin geliştirilmesine katkıda bulunmak ve bu kapsamdaki projelere destek sağlamak.
- d) Bölgede kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları tarafından yürütülen ve bölge plan ve programları açısından önemli görülen diğer projeleri izlemek.
- e) Bölgesel gelişme hedeflerini gerçekleştirmeye yönelik olarak; kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek.
- f) Ajansa tahsis edilen kaynakları, bölge plân ve programlarına uygun olarak kullanmak veya kullandırmak.
- g) Bölgenin kaynak ve olanaklarını tespit etmeye, ekonomik ve sosyal gelişmeyi hızlandırmaya ve rekabet gücünü artırmaya yönelik araştırmalar yapmak, yaptırmak, başka kişi, kurum ve kuruluşların yaptığı araştırmaları desteklemek.
- h) Bölgenin iş ve yatırım imkânlarının, ilgili kuruluşlarla işbirliği halinde ulusal ve uluslararası düzeyde tanıtımını yapmak veya yaptırmak.
- i) Bölge illerinde yatırımcıların, kamu kurum ve kuruluşlarının görev ve yetki alanına giren izin ve ruhsat işlemleri ile diğer idarî iş ve işlemlerini, ilgili mevzuatta belirtilen süre içinde sonuçlandırmak üzere tek elden takip ve koordine etmek.
- j) Yönetim, üretim, tanıtım, pazarlama, teknoloji, finansman, örgütlenme ve işgücü eğitimi gibi konularda, ilgili kuruluşlarla işbirliği sağlayarak küçük ve orta ölçekli işletmelerle yeni girişimcileri desteklemek.
- k) Türkiye'nin katıldığı ikili veya çok taraflı uluslararası programlara ilişkin faaliyetlerin bölgede tanıtımını yapmak ve bu programlar kapsamında proje geliştirilmesine katkı sağlamak.
- l) Ajansın faaliyetleri, malî yapısı ve ajansla ilgili diğer hususların güncel olarak yayınlanacağı bir internet sitesi oluşturmak.

Ajansların ulusal düzeyde koordinasyonundan DPT sorumludur.⁷⁰⁶ Ancak, yeni kurulan Türkiye Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansı, kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip ve Başbakanlıkla ilgili bir kuruluş olarak kalkınma ajansları ile ilişkilendirilmiştir. Bu merkezi ajans, ulusal düzeyde yatırım destek ve tanıtım stratejisini belirlemek, yatırım destek ve tanıtım faaliyetlerini koordine etmek ve desteklemek gibi görevlerini yerine getirirken kalkınma ajansları ile işbirliği halinde olacaktır. Ayrıca yerli ve yabancı sermaye yatırımları için gerekli işlemleri ilgili

⁷⁰⁶ TBMM Avrupa Birliği Uyum Komisyonu'nun raporunda, AB ülkelerdeki kalkınma ajanslarının yapıları dikkate alındığında, Türkiye'de kurulacak olanların DPT'nin genel koordinasyonunda olmasının uyum açısından AB tarafından eleştiri konusu edilebileceği üzerinde durulmuştur. Ancak ABGS ve DPT yetkilileri, AB ülkelerinde de kalkınma ajanslarının yapılarının farklı özellikler gösterdiği ve AB yetkilileri ile yapılan görüşmelerde bu konudan çok Türkiye'ye AB tarafından tahsis edilen fonların yönetimini ve denetimini sağlayacak bir idari otoritenin kurulması gerekliliği üzerinde durulduğunu ifade etmiştir. Bkz. Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun Tasarısı, TBMM Avrupa Birliği Uyum Komisyonu Raporu, 15.2.2005, <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss920m.htm>, Erişim Tarihi: 15.11.2006.

kurum ve kuruluşlar ile kalkınma ajansları nezdinde yatırımcılar adına yürütmek ve sonuçlandırmaktan sorumludur.

Kalkınma ajanslarının teşkilat yapısı kalkınma kurulu, yönetim kurulu ve genel sekreterlikten oluşmaktadır. Ajans merkezinin olmadığı illerde ise yatırım destek ofisleri kurulacaktır.

Kalkınma kurulu, bölgesel gelişme hedefine yönelik olarak; bölgedeki kamu kurum ve kuruluşları, özel kesim, sivil toplum kuruluşları, üniversiteler ve yerel yönetimler arasında işbirliğini geliştirmek ve ajansı yönlendirmek üzere, illerin dengeli şekilde temsilini sağlayacak yapıda, en fazla yüz üyeden oluşacak şekilde kurulmaktadır. Kalkınma kuruluna temsilci gönderecek kamu kurum ve kuruluşları ile özel kesim ve sivil toplum kuruluşlarının gönderecekleri temsilcilerin sayısı, görev süresi ve diğer hususlar kuruluş kararnamesi ile belirlenecektir. Kalkınma kurulunda demokratik ilkelerin geçerli olduğu; eşitlik, adalet, düşünce ve ifade özgürlüğü ve açık sayım kuralları ile bölgenin kalkınması hedef ve amacı doğrultusunda iller ve kesimler arasında dayanışma ve uzlaşmanın esas olacağı hükme bağlanmıştır.

İzmir ve Adana-Mersin Kalkınma Ajanslarını kuran Bakanlar Kurulu Kararı'nda, kamu kurum ve kuruluşları bünyesinde merkezi idare, yerel yönetimler, üniversiteler ve diğer kamu tüzelkişileri; özel kesim ve sivil toplum kuruluşları bünyesinde ise kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, dernekler, vakıflar, sendikalar, birlikler ve diğer sivil toplum kuruluşları temsil edilecek birimler arasında sayılmaktadır. Kalkınma kurulunda, merkezi idare bünyesinde kaymakamlar ile il ve ilçe idare kurulu üyeleri; yerel yönetimler bünyesinde ise belediye başkanları ile il genel meclisi ve belediye meclisi üyeleri yer almaktadır. Kararnamede kalkınma kuruluna üye gönderecek kuruluşların toplam temsilci sayıları belirlenirken, kuruluşlar arasındaki denge ile bunların bölgesel kalkınmaya sağlayabilecekleri muhtemel katkılar, bölgedeki oransal ağırlıkları, bölge potansiyelini taşıma kapasiteleri ve misyonlarının dikkate alındığı belirtilmektedir. Kalkınma kurulu üye sayısı Adana-Mersin bölgesi için kamu kurum ve kuruluşlarından 40, özel kesim ve sivil toplum kuruluşlarından 60 üye olacak şekilde belirlenmiştir. Toplamda 100 kişinin 49'u Adana'yı, 51'i Mersin'i temsil edecektir.

Bu, her bir ilde 25 üye taban olarak kabul edilmesi ve geri kalan üye sayısının illerin 2000 yılı nüfus sayımı sonuçları doğrultusunda bölgedeki nüfus oranlarına göre dağıtılması yoluyla hesaplanmıştır. İzmir bölgesinde ise kamu kurum ve kuruluşları 30, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları ise 70 üye ile temsil edilecektir.

Yönetim kurulu, ajansın karar organıdır. Yönetim kurulu, tek ilden oluşan bölgelerde vali, büyükşehir belediye başkanı, il genel meclisi başkanı, sanayi odası başkanı, ticaret odası başkanı ile kalkınma kurulu tarafından özel kesim ve/veya sivil toplum kuruluşlarından seçilecek üç temsilciden; birden fazla ilden oluşan bölgelerde il valileri, büyükşehir belediye başkanları veya büyükşehir olmayan illerde il merkez belediye başkanları, il genel meclisi başkanları ve her ilden birer kişi olmak kaydıyla ticaret ve sanayi odası başkanlarından oluşmaktadır. Ancak, birden fazla ilden oluşan bölgelerdeki illerde, ticaret ve sanayi odalarının ayrı ayrı kurulmuş bulunması halinde, yönetim kurulunda yer alacak temsilci TOBB Yönetim Kurulu tarafından belirlenecektir. Ajansı, yönetim kurulu başkanı temsil etmektedir. Yönetim kurulunun başkanı ise vali olarak belirlenmiştir. Birden fazla ilden oluşan bölgelerde yönetim kurulu başkanlığı, ilk yıl ajans merkezi olarak tespit edilen ilin valisi tarafından, izleyen yıllarda illerin alfabetik sırasına göre bölgedeki valiler tarafından birer yıl süreyle dönüşümlü olarak yürütülecektir. Ayrıca, yönetim kurulu ilk toplantısında üyeleri arasından bir başkan vekili seçecektir.

Genel sekreterlik ajansın icra organı olarak belirlenmiştir. Genel Sekreterliğin ve yatırım destek ofislerinin en üst amiri genel sekreterdir. Genel Sekreter yönetim kuruluna karşı sorumlu tutulmuştur.

Yatırım destek ofisleri, bölge illerinde, yönetim kurulu kararı ile biri koordinatör olmak üzere, en çok beş uzmandan oluşacak şekilde kurulmaktadır. İhtiyaca göre bu sayı, yönetim kurulu kararı ve DPT'nin onayı ile artırılabilir. Yatırım destek ofislerinin görevleri ile ilgili olarak genel sekretere karşı sorumlu olduğu hükme bağlanmıştır.

Yatırım destek ofislerine nasıl başvurulacağı da düzenlenmiştir. Buna göre, yatırımcılar, bir dilekçe ve ekinde ilgili mevzuatta belirtilen bilgi ve belgelerle ofislere başvuracaktır. Bu başvuru sonucunda ofislerde geçen süreler, ilgili mevzuatta belirtilen sürelerden sayılmayacaktır. Yatırım destek ofisleri tarafından

ilgili mercilere yapılan başvurular, yatırımcı tarafından yapılmış sayılacaktır. Daha önceden diğer kurumlara yapılan başvurular da yatırımcının talebi üzerine ofis tarafından takip edilebilecektir.⁷⁰⁷ Başvurulan yetkililerin, yatırım destek ofislerince kendilerine gönderilen işleri öncelikle ve ivedilikle sonuçlandırmak zorunda olduğu hükme bağlanmıştır. Bu kural, söz konusu işler için ilgili mevzuatta belli bir süre öngörüldüğü hallerde dahi geçerli kabul edilmiştir. Yatırım destek ofislerinde yatırımcılara sunulan hizmetler ücretsizdir. Ancak izin ve ruhsat veya diğer idari iş ve işlemler için ilgili mevzuatta öngörülen harç, ücret ve diğer mali yükümlülüklerin iş sahibine ait olacağı hükme bağlanmıştır.

Kalkınma ajanslarının personeli iş mevzuatı hükümlerine göre belirsiz süreli istihdam edilecek, uzman personel ve destek personeli olarak belirlenmiştir. Ayrıca, ajanslarda iç denetim yapmak üzere bir iç denetçi istihdam edilecektir. Sekreterlik, halkla ilişkiler, arşiv, idari, mali ve personelle ilgili işlemler gibi işleri yürütecek olan destek personelinin sayısı, ajans toplam personel sayısının %20'sini geçmeyecektir. Örneğin İzmir ve Adana-Mersin Kalkınma Ajanslarında ilk yıl için en fazla 30 uzman personel ve 5 destek personeli olmak üzere toplam 35 personel istihdam edileceği belirtilmiştir. Genel sekreter, uzman personel ve iç denetçinin KPDS Sınavında İngilizce dilinden en az 70 puan almış veya buna denk kabul edilen uluslararası geçerliliği bulunan bir belgeye sahip adaylar arasından istihdam edilmesi yasadaki dikkat çeken maddelerden biridir.⁷⁰⁸ Ayrıca, iç denetçide kamuda denetim elemanı olarak en az on yıl çalışmış olma şartı aranmaktadır. Ajans personeli, emeklilik ve sosyal güvenlik yönünden 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanununa tabi

⁷⁰⁷ Yatırım destek ofislerinin takip ve koordine edeceği işlemler; gayri sıhhi müessese niteliğindeki kuruluşların imalat, madencilik, ulaştırma, taşımacılık, turizm, eğitim, sağlık ve enerji sektörlerindeki çevre, insan sağlığı, iş güvenliği ve gıda konularındaki izinlerle maden arama ruhsatı hariç olmak üzere yatırım yeri konularındaki izinlerle sınırlı tutulmuştur. Ancak, bunlar dışında kalan izin ve ruhsat işlemleri ile diğer idari iş ve işlemlerin Yatırım destek ofisleri tarafından takip ve koordine edilmesi, yönetim kurulunun kararına bağlanarak bu sınırlar genişletilmiştir.

⁷⁰⁸ İlgili maddenin gerekçesinde bu koşulun nedeni şu şekilde açıklanmaktadır: "...başta AB ile olmak üzere ülkemizin katıldığı ikili ve çok taraflı uluslararası program ve projeler ajans faaliyetleri içerisinde büyük öneme sahip olup, Genel Sekreter bunların sevk ve idaresinden sorumlu bulunmaktadır. Ayrıca, konuyla ilgili literatür ve mevzuat ile uluslararası kurumlar ve kişilerle ilişkilerde ağırlıklı olarak İngilizce dili kullanılmaktadır. Bu nedenlerle, Genel Sekreterin; KPDS İngilizce dilinden asgari (70) düzeyinde puan almış veya buna denk kabul edilen uluslararası geçerliliği bulunan belgeye sahip olan adaylar arasından istihdam edilmesi gerekmektedir." Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun Tasarısı, Genel Gerekeçe, <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss920m.htm>, Erişim Tarihi: 15.11.2006.

kılınmıştır. Bu, ajans personeline ilişkin tüm ihtilafların iş mahkemelerinde görüleceği anlamına da gelmektedir. Böylece, ajansların “klasik kamu kurumlarının hantallığından uzak, dinamik bir yapıda” olacağı öngörülmektedir.⁷⁰⁹ Kalkınma ajanslarının gelirleri ve yöneteceği fonlar ise şu şekilde belirlenmiştir:

- a) Bir önceki yıl gerçekleşen genel bütçe vergi gelirleri tahsilatından vergi iadeleri ile yerel yönetimlere ve fonlara aktarılan paylar düşüldükten sonra kalan tutar üzerinden, binde beş oranında her yıl ayrılacak transfer ödeneğinden, Yüksek Planlama Kurulunca her bir ajans için nüfus, gelişmişlik düzeyi ve performans ölçütlerine göre belirlenecek pay.
- b) Avrupa Birliği ve diğer uluslararası fonlardan sağlanacak kaynaklar.
- c) Faaliyet gelirleri
- d) Bir önceki yıl gerçekleşen bütçe gelirleri üzerinden, bölgedeki il özel idareleri için; borçlanma, tahsis mahiyetteki gelirler ile genel, katma ve özel bütçeli kuruluşlardan alınan yardım kalemleri hariç tutulmak üzere yüzde bir, belediyeler için; borçlanma ve tahsis mahiyetteki gelir kalemleri hariç tutulmak üzere yüzde bir oranında, cari yıl bütçesinden aktarılabacak pay.
- e) Bölgedeki sanayi ve ticaret odalarının, bir önceki yıl kesinleşmiş bütçe gelirlerinin yüzde biri oranında, cari yıl bütçesinden aktarılabacak pay.
- f) Ulusal ve uluslararası kurum ve kuruluşlarca yapılan bağış ve yardımlar.
- g) Bir önceki yıldan devreden gelirler.

Bakanlar Kurulu, il özel idareleri için belirlenen oranı yüzde beşe kadar yükseltmeye ya da bu Kanunda belirlenen oranına kadar indirmeye, belediyeler için belirlenen oranı ise yarısına kadar indirmeye ya da bu Kanunda belirlenen oranına kadar yükseltmeye yetkili kılınmıştır.

b. Kalkınma Ajansları Üzerine Değerlendirmeler

Kalkınma ajansları gündeme geldiğinden itibaren çeşitli yönlerden tartışmalara konu olmuş ve eleştirilmiştir. Bu eleştiri noktaları ayrıntılı biçimde ele alındığında çok da yanlış olmadıkları görülecektir.

Kalkınma ajanslarının kuruluş amaçları arasında kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek sayılmıştır. Bu, kalkınma ajansları uygulamasının geleneksel kamu yönetimi çerçevesinde değil, yönetim mekanizmasıyla yürütüleceğini göstermektedir. Ajansların, bölgelerarası ve bölge içi gelişmişlik farklarını azaltmak üzere ulusal kalkınma plan ve programlarıyla uyumlu hareket edeceği belirtilmiştir; bu kaynakların yerinde ve etkin kullanımı ve yerel

⁷⁰⁹ a.k.

potansiyelin harekete geçirilmesi yoluyla olacaktır. Ayrıca, sürdürülebilirliği sağlamak ajansların amaçları arasında sayılmıştır. Özetle, ajansların amaçlarıyla ilgili hükümlere bakıldığında, kurulacak yapının neoliberal yeni bölgeci yaklaşımlarla gayet uyumlu olduğu görülmektedir. Bu yasanın gerekçesinde de çok açık bir biçimde dile getirilmektedir:

Bu Kanun ile; Türkiye'de selektif olmayan teşvikler ve yerel ekonomik stratejilerden yoksun “yerleşik bölgesel politikalardan” uzaklaşarak; her yerel/bölgesel ekonominin kendine has sosyo-ekonomik dokusuna ait kaynaklarının harekete geçirilmesi sonucunda “bölgesel rekabetçi üstünlüğü” ön plana çıkaran, “modern/yeni bölgesel politikalar” geçiş yapılması hedeflenmektedir.

Türk kamu yönetimi sistemi ve idare hukuku açısından, kalkınma ajanslarının yasal statüsü belirsiz kalmaktadır. Kalkınma ajanları tüzelkişilik sahibidir; ama ne özel ne de kamu tüzelkişisi olarak nitelendirilmiştir. Ajansların, kamu-özel sektör ortaklığı anlayışına uygun bir yapıda kurulması ve kanunla düzenlenmeyen bütün işlemlerinde özel hukuk hükümlerine tabi olması, böylelikle istihdam ve harcama usullerinde, kamu kurum ve kuruluşlarının tabi olduğu genel bütçe, harcama, ihale, işe alma, işten çıkarma, personel ücret ödemesi, muhasebe yöntemlerinden bağımsız olarak hareket edebilen, küçük fakat etkin ve dinamik bir birim olması öngörülmektedir.⁷¹⁰ TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu’nun çalışmaları sırasında da ajansların Anayasa’da belirlenen devlet teşkilatı yapısına uymayan bir idari yapı olduğu üzerinde durulmuştur. Anayasa’ya göre yürütme organı ancak kanun ile düzenlenmiş bir alanda düzenleme yetkisi kullanabileceği halde, kalkınma ajanslarının kurulması ve kaldırılmasında Bakanlar Kurulu’na yetki verilmesi de, Anayasa’ya aykırı bulunan hükümlerden biri olmuştur. Bu bağlamda, ajansların hukuki statüsüne açıklık getirilmesi gerektiği, çünkü kamu kurumu oldukları belirtilmese de, kamu gücü ayrıcalıkları ile donatılan ajansların, kamu idaresinde konumunun tereddütlere yol açabileceği ileri sürülmüştür. Komisyondaki görüşmelerde, Hükümet tarafından yapılan açıklamalarda ise kalkınma ajanslarının yeni bir kamu idare kademesi olmadığı, bu kuruluşların kamu tüzel kişiliğinin bulunmadığı, bunların sadece plan bölgeleri olarak değerlendirilmesi gerektiği

⁷¹⁰ Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun Tasarısı, Genel Gerekçe, <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss920m.htm>, Erişim Tarihi: 15.11.2006.

belirtilmiştir. Bu bağlamda özel hukuk tüzel kişiliğine sahip ve özel hukuk hükümlerine tabi kuruluşlar olduğu belirtilmiştir.⁷¹¹

Kalkınma ajansları yasanın çeşitli hükümleri açısından bir yandan, başta DPT olmak üzere, İçişleri ve Maliye Bakanlıkları, valilikler ve belediyeler ile çeşitli konularda ilişkilendirilmiş⁷¹² ve ağırlıklı olarak kamu gelirlerini ve ancak bir kamu kurumunun kullanabileceği yetkileri kullanan kuruluşlar olarak tanımlanmış iken, diğer yandan özel hukuk hükümlerine tabi oldukları belirtilmiştir. Ayrıca, Anayasanın getirdiği birçok uygulamada kalkınma ajansları kamu hukuku alanından çok uzaklaştırılmaktadır. Örneğin, kalkınma ajansları özel denetim kuruluşları tarafından denetlenmektedir. Ajansların personeli iş hukuku hükümleri tabidir.

Yukarıda sözü geçen koşullara rağmen, kalkınma ajanslarına yapılan başvuruların “devlet kurumlarına yapılmış” sayılacak olması büyük bir çelişki oluşturmaktadır. Ayrıca şirket gibi kurulan bu birimler, her bölgede halkın ve gelecek kuşakların yaşamlarını doğrudan etkileyecek olan bölge planları hazırlığı ve uygulamasında doğrudan söz sahibi olacaktır.⁷¹³ Bu özellikleri nedeniyle kalkınma ajansları, kamu kudretinin iş çevrelerine aktarılması amacına hizmet etmektedir.⁷¹⁴ Kalkınma ajansı modeli, “bölgelerdeki iktisadi-idari iktidarı toplumsal sınıflardan birine, bir azınlığa devrederek anti-demokratik süreçleri derinleştirmektedir.”⁷¹⁵ Özetle, ajanslar, kamu tüzel kişiliği olarak tasarlanmakta, ancak özek hukuk hükümlerine tabi olarak sisteme sokulmaktadır.

⁷¹¹ Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun Tasarısı, TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu, 3.6.2005,

<http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss920m.htm>, Erişim Tarihi: 15.11.2006.

⁷¹² Hatta, ajansların başarısı merkezde Maliye Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı, Dış Ticaret Müsteşarlığı, Milli Eğitim Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı, Çevre ve Orman Bakanlığı, Kültür ve Turizm Bakanlığı, KOSGEB, Türkiye Bilimsel ve Teknik Araştırma Kurumu (TÜBİTAK), Kalkınma Bankası, Halk Bankası gibi kuruluşların sürece etkin katılım ve katkı sağlamalarıyla doğru orantılı sayılmıştır. Bkz. Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun Tasarısı, Genel Gerekçe, <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss920m.htm>, Erişim Tarihi: 15.11.2006.

⁷¹³ Antalya milletvekili Nail Kamacı, bu şekilde bölge kalkınma planlarının hazırlanmasının da özelleştirilmiş olacağını dile getirmiştir: “Bölge Kalkınma Ajanslarının sunacağı yatırım planlaması ve yatırım teşvikleri, yasa tasarısının gerekçesinden anlaşılacağı üzere, proje bazlı olacak. Bu projelerin hazırlanması işi ise, proje danışmanlık şirketlerine ihale edilecek. Bu durumda kamu hizmeti statüsünde olan kalkınma planlarının hazırlanması süreci özelleştirilmiş oluyor.” Bkz. <http://www.tbmm.gov.tr/tutanak/donem22/yil4/ham/b05301h.htm>.

⁷¹⁴ B. A. Güler, “Ajanslar Sistemi Üzerine Merkezi Yatırım Destek Ajansı Işığında Bölgesel ‘Kalkınma Ajansları’, Yayınlanmamış Çalışma, 2006.

⁷¹⁵ B. A. Güler, “Sunuş”, *Bölge Kalkınma Ajansları Nedir, Ne Değildir?* Der. M. Turan, YAYED-Paragraf Yayınevi, Ankara, 2005, s.7.

Yönetim açısından da ajansların hakim niteliğinin özel mi kamu mu olduğu belirsizdir. Karar alma organları, özel sektör ve sivil toplumun lider bir rol üstlenebileceğinin düşünüldüğü Ankara, İstanbul ve İzmir illerinin oluşturduğu bölgeler hariç olmak üzere, kamu temsilcilerinin çoğunlukta olacağı şekilde tasarlanmıştır. Bunun nedeni olarak, söz konusu üç ilde “kamusal yatırımlardan ziyade, katma değeri yüksek, teknoloji, inovasyon ve hizmet sektörü odaklı uluslararası rekabete konu özel sektör yatırımlarına” yönelik politikaların ön planda olacağı, diğer bölgelerde ise ajansların “ağırlıklı olarak kamu kaynaklarından oluşan bir kaynak havuzundan proje ve faaliyetlere” destek vereceğinin öngörülmesi gösterilmektedir.⁷¹⁶ Ancak, üç il dışındaki bölgelerde kamu-özel sektör ortaklığı anlayışını teşkilat yapısına yansıtmak, özel sektör ve sivil toplum örgütlerinin bölgesel ve yerel kalkınmada hem sahiplenmesini, hem de sorumluluğunu geliştirmek gerekçesiyle karar alma organlarında özel sektör ve sivil toplum örgütlerinin temsilcilerine yer verilmektedir.⁷¹⁷ Dolayısıyla, ajansın başında vali vardır, ama özel sektör ve sivil toplum kuruluşları etkin bir unsur olarak ortaya çıkmaktadır. Sivil toplum kuruluşları arasında ise ne sendikalara⁷¹⁸ ne de diğer meslek kuruluşlarına yer verilmemiş; sadece bütçelerinin yüzde birini ajans bütçesine katacak olan bölgedeki ticaret ve sanayi odaları sayılmıştır.⁷¹⁹ Bu yapı, birden çok ili içine alan bölgelerde her yıl sırayla yönetim kurulu başkanlığı yapacak olan valilerin, kendi başlıkları döneminde kendi illerindeki özel yatırımları kayırmak gibi sorunların çıkmasının nasıl önleneceği, yatırım önceliklerinin hangi nesnel ölçütlere göre kim

⁷¹⁶ Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun Tasarısı, Genel Gerekçe, <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss920m.htm>, Erişim Tarihi: 15.11.2006.

⁷¹⁷ Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun Tasarısı, Genel Gerekçe, <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss920m.htm>, Erişim Tarihi: 15.11.2006.

⁷¹⁸ Balıkesir Milletvekili Ali Kemal Deveciler sendikalarla ilgili sıkıntıyı şu şekilde aktarmaktadır: “Bu tasarıyla, sendikalar, işyeri koşullarına göre değil de, bölge koşullarına göre pazarlık yapma zorunda bırakılacaktır. Yani, bu tasarıyla sendikaların pazarlık gücü, karşı çıkılamayacak talepler çerçevesinde sınırlandırılmış olacaktır. Asgari ücret de dahil olmak üzere, ücret düzeyleri bölge koşullarına göre bundan sonra belirlenecektir.”

Bkz. <http://www.tbmm.gov.tr/tutanak/donem22/yil4/ham/b05301h.htm>.

⁷¹⁹ Plan ve Bütçe Komisyonu çalışmalarında Ajansların yönetim kurulunda Ziraat Odalarından bir temsilcinin olmaması ciddi bir eksiklik olarak nitelendirilmiştir. Tarım sektörünün ekonomideki payı ve özellikle bazı bölgelerde tarım sektörünün ağırlığa dikkate alındığında bunun ajansların kuruluş amaçlarıyla bağdaşmadığı belirtilmiştir. Bkz. Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun Tasarısı, TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu, 15.2.2005, <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss920m.htm>, Erişim Tarihi: 15.11.2006.

tarafından belirleneceği, bölge içinde iller arasında kaynak kullanımında etkinsizliği yol açacak rekabetlerin nasıl önleneceği sorularını doğurmaktadır.⁷²⁰

Kamu yönetimi sistemi açısından, kalkınma ajanslarının merkezi yönetim, yerel yönetim ya da hizmet yönünden yerel yönetim kuruluşu mu olduğu çok belirsizdir. Bazı kesimler DPT'nin kalkınma ajansları üzerinde koordinasyon yetkisinin olmasını ve ajans yönetim kurullarının başında valilerin olmasını, bu kurumları merkezi yönetimin bir parçası haline getireceği ve vesayet altında olacağı şeklinde yorumlamaktadır.⁷²¹ Bu durum güçlü merkeziyetçi geleneğin devamı olarak görülüp eleştirilmektedir. Öte yandan, kalkınma ajanslarını hizmet alanının yerel olarak tanımlanması, kamu gelirlerinden yararlanmış biçiminin yerel yönetimler sistemi ile ortak olması, yerel yönetimlerin yöneticilerinin yönetim kurulunda yer alması, nedeniyle bir yerel yönetim kuruluşu olarak tanımlamak da mümkündür. Tüm bu yönlerden kalkınma ajanslarının durumunun tamamıyla çelişkili olduğu ve ne merkezi ne de yerel yönetim kuruluşu olarak tanımlanamayacağı ortaya çıkmaktadır.⁷²²

Kalkınma ajansları kullandıkları gelirler bakımından aynı çelişkili ve belirsiz konumu sergilemektedir. Bir önceki yıl gerçekleşen genel bütçe vergi gelirleri tahsilatından, vergi iadeleri ile mahalli idarelere ve fonlara aktarılan paylar düşüldükten sonra kalan tutar üzerinden, binde beş oranında her yıl ayrılacak transfer ödeneğinden, Yüksek Planlama Kurulu'nca her bir ajans için nüfus, gelişmişlik

⁷²⁰ Denizli Milletvekili Ümmet Kandoğan aynı bölgeyi oluşturan iller arasında çıkabilecek sorunları şu şekilde bir örnekle aktarmaktadır: “Doğu Karadeniz, 6 il var. Şimdi bu 6 ilin il merkezi neresi olacak? Büyük bir ihtimalle Trabzon olur. Şimdi, Artvin Valisi ikinci yıl bu bölgesel ajansın yönetim kurulu başkanı olacak ve Artvin’de oturan il valisi, Trabzon’da genel sekreterin bulunduğu ve merkezinin bulunduğu bir yapının yönetim kurulu başkanı olacak. Şimdi, Artvin Valisinin o kadar yoğun iş yükü arasında, Trabzon’da merkezi bulunan ve genel sekreterinin orada bulunduğu bir yapının yönetim kurulu başkanlığını ne ölçüde yerine getireceğinin takdirlerini sizlere bırakıyorum. Böyle bir anlayış, dünyada hiçbir ülkede böyle bir metot yok.” Bkz. <http://www.tbmm.gov.tr/tutanak/donem22/yil4/ham/b05301h.htm>.

⁷²¹ TBMM Genel Kurulu’ndaki görüşmelerde Erzurum milletvekili İbrahim Özdoğan bunu şu şekilde dile getirmektedir: “Bölgesel kalkınma ajansları, Avrupa’da özel sektörün ve sivil toplum örgütlerinin yönetimindedir. Türkiye’de ise özel sektör ve sivil toplumun katılımına dayalı olmasına karşın, bölgesel kalkınma ajanslarında son sözü söyleme hakkı DPT’nindir. Türkiye’deki bölgesel kalkınma ajansları, DPT’nin taşra teşkilatı görüntüsü vermektedir ve model alınan Avrupa’daki yapıdan bir hayli uzak düşülmektedir.” Bkz. <http://www.tbmm.gov.tr/tutanak/donem22/yil4/ham/b05301h.htm>.

⁷²² Ayrıca, ajansların yerel yönetimlerin işlevlerinde bir mükerrerlik veya daralma oluşturmayacağı, aksine onlara teknik ve idari destek sağlayacağı özellikle vurgulanmaktadır. Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun Tasarısı, Genel Gerekeçe, <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss920m.htm>, Erişim Tarihi: 15.11.2006.

düzeyi ve performans ölçütlerine göre belirlenecek payın aktarılması, bunun yanı sıra bölgedeki il özel idareleri için (borçlanma, tahsisi mahiyetteki gelirler ile genel, katma ve özel bütçeli kuruluşlardan alınan yardım kalemleri hariç) yüzde bir ve belediyeler için (borçlanma ve tahsisi mahiyetteki gelir kalemleri hariç) yüzde bir oranında, cari yıl bütçesinden pay aktarılması, bunların kamu kaynaklarını kullanacağını göstermektedir. Dolayısıyla, Ajansların gelirleri ile ilgili sözü geçen hükümler, bunların kamu tüzel kişiliği olduğu yönündeki yorumu güçlendirmektedir. Ancak burada daha önemli bir nokta vardır; genel bütçeden bu şekilde pay aktarılması sadece belediyelere ve il özel idarelerine, yani yerel yönetimlere özgüdür. Bu hüküm, günümüze kadar İller Bankası kanalıyla yürütülen yerel yönetimlere genel bütçeden pay ayrılması sistemi içinde ajanslara da yer açılması anlamına gelmektedir. Böylece, kalkınma ajanslarını bir tür yerel yönetim kurumu olarak nitelendirmek mümkün hale gelmektedir.

AB ve diğer uluslararası fonlardan sağlanacak kaynaklar kalkınma ajanslarının gelirleri arasında sayılmaktadır. Dış kaynaklı fonların ajanslara tahsisi ve kullanımına ilişkin usul ve esasların DPT tarafından belirleneceği ifade edilmektedir. Bu yasanın çıkmasıyla kalkınma ajanslarına dönüşecek olan, daha doğrusu ajansların ön hazırlığı niteliğini taşıyan program koordinasyon merkezleri ve hizmet birliklerinin halihazırda AB fonları kullandığı görülmektedir. Ancak, ne kamu kurumu ne de özel kuruluş niteliği belirli olan kalkınma ajanslarının hangi ilke ve usullere göre dış kaynak kullandığı, borç ödeyememe durumunda ne gibi yaptırım ya da garantilerin söz konusu olduğu gibi sorular akla gelmektedir. Nitekim, TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu'ndaki görüşmelerde kalkınma ajanslarının yararlanacağı AB fonlarının hangi kriterlere göre kullanılacağına açıklık getirilmesi üzerinde durulmuştur.⁷²³

Yukarıda anlatılan hükümlere göre, bölgedeki sanayi ve ticaret odalarının gelirlerinden ayracağı % 1'lik pay haricinde, kalkınma ajanslarına büyük ölçüde bir kamu kaynağı kullanacağı ortadadır.⁷²⁴ Bu, tarımda doğrudan gelir desteği sisteminin

⁷²³ Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun Tasarısı, TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu, 15.2.2005,

<http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss920m.htm>, Erişim Tarihi: 15.11.2006.

⁷²⁴ Kanunun gerekçesine göre, 26 kalkınma ajansının kurulması halinde, bu kuruluşların kullanabileceği toplam kamu kaynağının tutarı yıllık yaklaşık 666 Trilyon TL. olarak hesaplanmıştır.

yerleştirilmesi sürecinde olduğu gibi, önce dış kaynaklar kullanılsa da, sistem istenen şekilde oturduğunda kamu kaynaklarının kullanılacağını düşündürmektedir. Dolayısıyla, devletin bölüşüm ilişkilerindeki rolünde ve kamu kaynaklarının paylaşılmasında sorunlar yaratacak yeni bir durum ortaya çıkacaktır.

Kalkınma ajanslarının nasıl denetleneceği konusu da bu kurumların kamusal niteliğini azaltan boyutlarından biridir. Ajansların mali açıdan denetimi Sayıştay tarafından yapılmamaktadır, bu iç denetimin konusu haline getirilmiştir. Ajansların hesapları ve işlemlerinin yanısıra, faaliyetleri ve performansları da ajans genel sekreteri veya yönetim kurulu başkanı ile iç denetçi tarafından denetlenecektir. Dış denetim ise, İçişleri ve Maliye Bakanlıkları ile DPT'nin birlikte belirleyeceği esas ve usullere göre, Sermaye Piyasası Kurulu mevzuatına göre kurulmuş bağımsız denetim kuruluşlarına yaptırılacaktır. Dolayısıyla, kamu kaynaklarının nasıl kullanıldığı kamusal olmayan yollarla denetlenmiş olacaktır. Denetim sonucu, suç oluşturan bir durum ortaya çıktığında gerekli işlemleri yapmak için İçişleri Bakanlığı, performansla ilgili değerlendirmeleri yapma ve gerekli tedbirleri alma konusunda da DPT Müsteşarlığı görevlendirilmiştir.⁷²⁵ Görüldüğü gibi, kalkınma ajansları için

Bu kaynağın; yüzde 68'inin (450 Trilyon TL.) Genel Bütçe vergi gelirlerinden yapılacak transfer ile, yüzde 19'unun (127 Trilyon TL.) belediyelerin, yüzde 13'ünün (89 Trilyon TL.) ise ill özel idarelerinin bütçelerinden transfer edilmesi suretiyle karşılanması öngörülmektedir. Ajanslar pilot bölgelerden başlayarak tedricen kurulacağı için, her bir kalkınma ajansının getireceği yıllık mali yük, yukarıdaki tahminlere göre, yaklaşık 25,6 Trilyon TL. olarak hesaplanmıştır. Yapılan tahminlere göre, ortalama bir ajansın işletme (cari) giderlerinin bu harcama toplamı içinde ortalama yüzde 4,6 gibi küçük bir paya sahip olacağı, geri kalan kısmı kalkınma amaçlı proje ve faaliyetlere destek amacıyla kullanılacağı öngörülmektedir. Bkz. Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun Tasarısı, Genel Gerekeçe,

<http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss920m.htm>, Erişim Tarihi: 15.11.2006.

⁷²⁵ Kalkınma ajanslarının denetimi sorunu, yasanın TBMM'de görüşülmesi sırasında öne çıkan konulardan biri olmuştur. TBMM Avrupa Birliği Uyum Komisyonu'ndaki görüşmelerde bazı üyeler, hukuka uygunluk açısından denetimin İçişleri Bakanlığı yerine mali konularda uzmanlaşmış Maliye Bakanlığı yetkililerince veya uluslararası alanda kabul görmüş bağımsız denetim şirketlerince yapılmasının daha uygun olacağını belirtmiştir. ABGS yetkilisi de, AB'de dış denetim denilince akla, bağımsız bir yüksek denetim otoritesi tarafından parlamentoya yapılan raporlama geldiğini, Türkiye'de bu bağımsız denetim fonksiyonunu yerine getiren kurumun Sayıştay olduğunu ifade ederek, dış denetim görevini yerine getirecekler arasında Sayıştay'ın da yer almasıyla birlikte, tasarının geneli üzerindeki tek tereddütlerinin ortadan kalkacağını belirtmiştir. Bu konuda, hükümet temsilcisi herhangi bir yere kamu tahsisi yapıldığında doğal olarak Sayıştay'ın orayı denetleme yükümlülüğünün olduğunu, ancak Sayıştay'ın iş yükü nedeniyle düzenli bir denetim yapamayabileceği düşüncesiyle denetimin aksamaması için İçişleri Bakanlığı'na bu görevin verildiğini belirtmiştir. Bkz. Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun Tasarısı, TBMM Avrupa Birliği Uyum Komisyonu Raporu, 15.2.2005, <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss920m.htm>, Erişim Tarihi: 15.11.2006. Plan ve Bütçe Komisyonu'ndaki görüşmelerde ise ajansların performans denetimini yapacak olan DPT'nin bunu yapacak bir donanımının bulunmadığı, bu nedenle ajansların performans denetiminin

mevcut sistemin işleyişinden farklı olarak, TBMM'nin, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'nun ve diğer kamu denetleme usul ve ilkelerinin dışında farklı bir denetleme sistemi söz konusu olmaktadır. Ayrıca, ajansların, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu hükümlerine tâbi olmaması, ajansların kamu yönetimi ve denetimi dışında kalma durumunu daha çok güçlendirmektedir. Yasanın gerekçesine göre, ajanslar mali özerkliğinin korunması, esnek ve dinamik yapısıyla değişen şartlara kolay uyum sağlayıp ihtiyaçlara acilen cevap verebilmesi amacıyla, bazı kanunların kapsamı dışında bırakılmıştır.

Öte yandan, kalkınma ajansları kurulmasının nedenleri arasında sayılan AB bölgesel politikalarına uyum kaygısı da eleştiri almıştır. TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu çalışmaları sırasında AB müktesebatına uyum amacıyla yapılan düzenlemelerin ülke gerçekleri ve ihtiyaçları dikkate alınarak yapılması ve dolayısıyla kalkınma ajansları kurulmasına gerek olup olmadığının tartışılması gerektiği üzerinde durulmuştur.⁷²⁶

Özetle, kamu kurumu niteliği vurgulanmamış bir kurum olarak diğer kamu kurumlarının yetki alanlarına müdahale edebilecek yetkilerle donatılmasının kamu yönetimi açısından çok önemli sorunlar yaratması bir yana, ajanslar kuruluş amaçları olarak ileri sürülen konularda 'işlevsiz' kalacak ve yeni sorunların yolunu açacaktır. Bir başka deyişle,

Ajanslar, tamamen sermaye etkin örgütlenmeler olarak kuruluyorlar. Hatta doğrudan uluslararası ilişkiler kurabilecek bir yeni idari kademe olarak küresel şirketlerin ülkedeki taşeronu durumuna gelebilecek potansiyeli taşıyorlar. Bu arada, kentsel /bölgesel önemli altyapı yatırımlarında daha yüksek birikime sahip yabancı

Sayıştay gibi dış denetim kuruluşları tarafından yapılmasının daha uygun olacağı belirtilmiştir. Komisyonun bazı üyeleri, büyük ölçüde kamu fonu kullanacak olan ajansların dış denetimi kapsamında Sayıştay denetimi öngörülmediğinden TBMM'nin, ajanslara aktarılan kamu fonlarının mevzuata uygun, verimli ve etkin kullanılıp kullanılmadığı konusunda bilgi ve söz sahibi olamayacağı üzerinde durmuştur. Hükümet temsilcisi tarafından yapılan açıklamalarda ise kamu kaynağı kullanacak bu ajansların mali denetiminin Sayıştay tarafından yapılmasına engel bir durumun olmadığı, ancak ajansların yıllık çalışma programları ile diğer ikincil mevzuatı hazırlayacak olan DPT'nin performans denetimi yapmasının gayet normal olduğu, bunun hukuki bir denetim olarak değerlendirilmemesi gerektiği belirtilmiştir. Bkz. Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun Tasarısı, TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu, 15.2.2005, <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss920m.htm>, Erişim Tarihi: 15.11.2006.

⁷²⁶ Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun Tasarısı, TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu, 15.2.2005, <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss920m.htm>, Erişim Tarihi: 15.11.2006.

şirketlerin, ajans ihalelerindeki şanslarının da yüksek olacağı açıktır. Kamu parasını, kamu denetimi olmaksızın sermaye emrine tahsis etmekle yetkililer. Kamu tüzel kişisi olmaları gerekirken, özel tüzel kişilik taşıyorlar. Yönetişim denilen neoliberal icadın simgesel ve uygulamalı modelinin herhalde doruk noktasını oluşturuyorlar.⁷²⁷

3. Bölgesel Politikaların Geleceği: Dokuzuncu Kalkınma Planı

Dokuzuncu Kalkınma Planı⁷²⁸, “istikrar içinde büyüyen, gelirini daha adil paylaşan, küresel ölçekte rekabet gücüne sahip, bilgi toplumuna dönüşen, AB’ye üyelik için uyum sürecini tamamlamış bir Türkiye” vizyonu ile uzun vadeli strateji (2001-2023) çerçevesinde hazırlanmıştır. Kamu yönetimi teamülleri içinde her zaman beş yıl olarak belirlenen plan döneminin, Dokuzuncu Planda AB mali takvimi dikkate alınarak 2007-2013 yıllarını kapsayacak şekilde yedi yıl olarak belirlenmesi, AB’ye üyelik sürecine verilen olağanüstü önemi yansıtmaktadır. Dolayısıyla, aslında 2000 yılından beri olduğu gibi, Dokuzuncu Planda da bölgesel politikalar konusundaki çözümlerin AB’ye üyelik sürecinin getireceklerine bağlanmış olması şaşırtılacak bir durum değildir.

Bölgesel gelişmenin sağlanması Dokuzuncu Planın belirlediği beş gelişme ekseninden biri olarak seçilmiştir.⁷²⁹ Planda, Türkiye’de gerek kırsal ve kentsel yerleşim birimleri, gerekse bölgeler arasındaki sosyo-ekonomik yapı ve gelir düzeyi dengesizliklerinin önemini koruduğu kabul edilmektedir. Dokuzuncu Plan çalışmaları sırasında bölgesel politikalara ilişkin sorun alanları şu şekilde tanımlanmıştır:

- 1.Bölgesel gelişme politikalarının ve politika araçlarının kendi aralarında ve ülkedeki diğer politikalarla etkin bir koordinasyon içinde bulunmaması.
- 2.Mevcut bölgesel gelişme politikalarının ve politika araçlarının çeşit ve içerik açısından, bölgelerin ihtiyaç ve kapasitelerine odaklanma, bölgelerin içsel potansiyellerini harekete geçirme, rekabet güçlerini artırma ve bireylerin yaşam kalitesini yükseltme konusunda yetersiz kalması.
- 3.İnsan kaynaklarının, beşeri ve sosyal sermayenin yetersizliği ve AB bölgesel gelişme politikaları uygulama aracı olan yapısal fonların kullanımı bakımından yerelde merkezde planlama, programlama, proje uygulama, yönetme, izleme-değerlendirme ve mali konularda kurumsal kapasite eksikliği.

⁷²⁷ O. Oyan, *a.g.k.*, s.69-71.

⁷²⁸ Bu kısım yazılırken bütünüyle Dokuzuncu Plandan yararlanılmış, ayrıca atıf vermeye gerek görülmemiştir. RG: 1.7.2006, 26215, Mükerrer. DPT, Dokuzuncu Kalkınma Planı, <http://www.dpt.gov.tr>, Erişim tarihi: 20.11.2006.

⁷²⁹ Diğerleri, rekabet gücünün artırılması, istihdamın artırılması, beşeri gelişme ve sosyal dayanışmanın güçlendirilmesi, kamu hizmetlerinde kalitenin ve etkinliğin artırılması şeklindedir.

4.Bölgelerde kaynak ve kapasite yetersizliği, kaynakların verimli kullanılamaması ve bölgelere kaynak tahsisinin verimli ve sistematik biçimde yapılamıyor olması.

Bu sorunlara dikkat çekilerek, küresel rekabet koşulları içinde kentlerin ve bölgelerin birer rekabet birimine dönüştüğü, uygun stratejiler ve bütün kesimleri kalkınma sürecine katan iyi yönetim modellerini uygulayan bölgelerin hızla geliştiği vurgulanmıştır. Bu bağlamda, bölgelerin, sorunlarına ve potansiyellerine göre farklılaştırılmış önlemleri içeren bütüncül bir bölgesel gelişme politikasını zorunlu hale geldiği ifade edilmektedir.

Plan, temel olarak, Türkiye’ye AB’ye üyelik sürecinin bölgesel gelişme politikaları ve uygulamalarında köklü bir değişim yapılabilme olanağı sağladığının vurgulanmaktadır. Böylece, hem üyelik sonrası kullanılabilecek olan yapısal fonlara hazırlık için merkezi ve yerel düzeyde gerekli altyapı, hem de “daha aktif, katılımcı, yeterli finansman ve kurumsal yapı ile desteklenen aşağıdan yukarıya bölgesel gelişme politikasının uygulanması için gerekli ortam” oluşturulmaktadır. Bu çerçevede, Türkiye’deki bölgesel gelişme politika uygulama araçları ile AB bölgesel gelişme politika uygulamalarının programlama, hazırlık, uygulama, izleme ve değerlendirme temelinde uyumlaştırılması ve “tamlama”nın sağlanması hedeflenmektedir. Sözü geçen bölgesel politikalar ve AB’ye ekonomik ve sosyal uyum kapsamında yapılması gereken mevzuat düzenlemeleri içinde, bölge planlarının ve il gelişme planlarının alt bölümlerine ait eylem planlarının yerel düzeyde sahiplenilmesine ve uygulanabilirliğinin artmasına yönelik olarak Kalkınma Ajansları Alt Komiteleri oluşturulması öngörülmektedir. Sözü geçen mevzuat düzenlemeleri içinde, KOBİ’lerin daha yüksek katma değer süreçlerinde uzmanlaşacak, uluslararası sermayeyle bağlantılarını güçlendirecek yapıların oluşturulması ve bu alanda uluslararası düzeyde faaliyet gösteren kurum veya birliklere üye olmalarının teşvik edilmesi hedeflenmektedir.

Planda, kalkınma yaklaşımları ve yerel kurumsal yapıdaki değişikliklere paralel olarak, mekânsal planlama dahil olmak üzere, planlama yaklaşımları ve mekanizmalarının, bu alandaki mevcut yetki uyumsuzluğunu da ortadan kaldıracak şekilde yeniden gözden geçirilmesi de planda vurgulanan bir başka konudur.

Görüldüğü gibi Dokuzuncu Plan bütün özellikleriyle AB'ye üyelik sürecinin gereklerini yerine getiren ve bu bağlamda Türkiye'nin bölgesel politikalarını tamamıyla AB üyelik sürecine bağlayan bir plandır.

Değerlendirme

Türkiye'de 2000'lerde bölgenin yeniden doğuşunun zemininin, 1980'lerin neoliberal politikalarının gölgesinde yeşerdiğini görüyoruz. Neoliberal özelleştirme ve yerelleşme politikaları, rekabet hedefli bölgesel politikaların ve kalkınma ajanslarında somutlaşan bölge yönetimi biçiminin ön hazırlığı niteliğinde olmuştur. Günümüzde Türkiye'de yeni bölgeci yaklaşımın sahiplerinin neoliberal politikalara uyum sağlamış kamu kesimi, sermaye kesimi ve merkezinde AB olmak üzere uluslararası kuruluşlar olduğu görülmektedir. Bölgesel politikaların bugünü ve geleceği bu çerçevede bütünüyle piyasa merkezli ve yönetişime dayanan bir model üzerinden çizilmektedir. Ülkenin yarısından daha geniş bir alanın azgelişmiş bölge niteliği taşıdığı Türkiye'de neoliberal bölge politikalarının ne gibi çelişkiler yaratacağı sorusu yanıtlanmayı beklemektedir.

SONUÇ

Bu tez, Türkiye’de bölgelerarası dengesizlik sorununa çözüm olarak getirilen neoliberal bölge politikalarının irdelenmesini konu almıştır. Neoliberal yaklaşım küreselleşme sürecinde, tarihsel ve yapısal özellikleri ne olursa olsun, her bölgenin ancak dünyaya açılarak, daha doğrusu küresel piyasalarda rekabet edebilir hale gelerek kalkınabileceğini öne sürmektedir. Bölgelerarası dengesizlik sorununun çözümü de bu önermenin içindedir: Azgelişmiş bölgeler kendi ‘potansiyellerini’ harekete geçirerek küreselleşen dünyada ‘yerini kapmalıdır’. Harekete geçirecek güç ise girişimci ya da yatırımcıdır; daha doğru bir söyleyişle sermaye kesimidir. Ancak girişimcinin ‘bölgeden’, hatta aynı ülkeden olması şart değildir. Küreselleşen dünyada, artık her yere gitmesi mümkün olan sermayenin bölgeye çekilmesi, zaten bölgenin dünyaya açılması anlamına gelmektedir. Bu yaklaşım içinde devlete düşen rol, girişimciyi desteklemek ve kalkınmasını ‘sağlayacağı’ bölgenin yönetimine ortak etmektir. Bölge halkı ise sivil toplum örgütleri oluşturarak bölge yönetimine ortak olacaktır. Bu yönetim yaklaşımı, yönetim modeli temelinde oluşturulan çeşitli kurumlarla ya da bölge yönetimi olan ülkelerde doğrudan bölge yönetişimi ilkelerinin konulmasıyla somutlaştırılmaktadır. Türkiye’de de neoliberal yaklaşım, kalkınma ajanslarının kurulmasıyla yasal-yönetimsel zeminini bulmuştur. Bir başka deyişle, kalkınma ajanslarıyla küresel çapta bölgelerarası rekabeti hedefleyen politikalar ile özel kesim ve sivil toplum örgütlerinin yönetim süreçlerine katılımı anlamına gelen bölge yönetişimi yaklaşımı hayata geçirilmektedir.

Türkiye’de rekabete odaklanan bölgesel politikaların temeli neoliberal politikaların uygulanmaya başladığı 1980 yılına uzanmaktadır. Ancak neoliberalizm ne sadece Türkiye’ye özgüdür ne de bir boşluğa doğmuştur. Neoliberalizm, dünya kapitalizminde 1970’lerde yıllarda yaşanan krize bir yanıt olarak ortaya çıkmıştır. Kâr oranlarının düşmesi şeklinde ortaya çıkan kriz, daha önce devletin üretim yaptığı ya da müdahale ettiği alanların piyasaya açılmasıyla aşılmaya çalışılmıştır. Değişen üretim ilişkileri ve örgütlenmesine bağlı olarak, esnek üretimin koşullarına uygun yeni sosyo-ekonomik yapıların ve yönetim modellerinin oluşturulması da bu çözümün tamamlayıcı parçasıdır. Bu yeni yaklaşım içinde devletin ulusal ve bölgesel kalkınmada üstlendiği rol bütünüyle değişmektedir; daha doğrusu özelleştirme

politikalarıyla küçültülmektedir. Böylelikle bir önceki dönemin ‘zarar ettirdiği’ düşünülen politikaları ve kurumları düşünsel temelleriyle birlikte bir yana bırakılmıştır ya da içerik değiştirmeye başlamıştır. Bölge bu büyük dönüşüm içinde anlamı büyük ölçüde farklılaşan kavramlardan biridir; küreselleşen ve ‘esnekleşen’ dünyada ekonomik ilişkilerin yürütüldüğü temel birim olarak öne çıkarılmaktadır. Bu bağlamda bir bölgeselleşme süreci de yaşanmaktadır. Özetle, 1970’li yılların başında kapitalizmde yaşanan krizi aşma çabası içinde, dünya çapında bir yeniden düzenleme süreci yaşanmış ve pek çok açıdan hızlı bir dönüşüm gündeme gelmiştir. Hem bu dönüşümün bir parçası hem de sonucu olarak küreselleşme, yerelleşme ve bölgeselleşme gibi olgular, ‘dünya mekânı’ üzerinde önemli bir dönüşümü başlatmıştır.

1970’lerin krizi öncesi ulusal kalkınma dönemi olarak adlandırılabilen dönemin bölge kavramı, ulus-devlet içinde tanımlanan, onun alt birimi olarak ele alınan bir mekânsal birimdir. Bölgelerarası dengesizlik ise, ulus-devletin içinde bulunduğu koşullara göre ya ulusal bütünleşme ya da ulusal kalkınma temel hedefinin bir parçası olarak aşılması gereken önemli bir sorun olarak görülmektedir. Bu politikaların uygulanması için çeşitli bölge kalkınma politikaları ve programları uygulanmıştır. Bölge planlama bu dönemin parlayan alanlarından biridir, adeta ‘altın çağını’ yaşamaktadır. Bölge plan ve programlarının uygulanması için bölge kalkınma idareleri ya da doğrudan bölge yönetimleri kurulması gibi yönetim modelleri geliştirilmektedir. Azgelişmiş bölgelerin sorunlarının kamu yatırımlarının ve kamu hizmetlerinin yaygınlaştırılması yoluyla çözülmesine çalışılmaktadır. İkinci Dünya Savaşı sonrası yıllardan 1970’lerin krizine kadar Avrupa’da ve dünya genelinde uygulanan bölgesel politikalar bu temel özellikleri yansıtmaktadır. Giderek güçleri ve etki alanları genişleyen uluslararası kuruluşlar da sözü geçen bölgesel politikaların destekleyicisi konumundadır.

Ulusal kalkınma döneminin yukarıda özetlenen bölge yönetimi yaklaşımı büyük ölçüde Türkiye için de geçerlidir. Türkiye’de 1923-1980 arası dönemin, ikinci alt dönemi olarak adlandırabileceğimiz, 1950’lerin sonunda başlayan süreç, bütünüyle ulusal kalkınmacı bölge politikalarının özelliklerini yansıtmaktadır. 1923’te başlayan ilk dönemde ise, yeni kurulan ulus-devletin sağlamlaşması ve oturması temelinde, ulusal mekânsal bütünlüğü ve ekonomik birliği sağlama

hedefine yönelik olarak geliştirilen bölgesel politikalar geçerli olmuştur. Bu bağlamda bir imparatorluktan ulus-devlete dönüşerek küçülen ülke mekânının iç ilişkilerinin kurulması amacıyla hayata geçirilen yasal ve yönetsel düzenlemeler ile ekonomik politikalar, amaçlanan her zaman için bu olmasa da, varolan bölgelerarası dengesizlik sorununun çözümüne katkı sağlamıştır. Kısaca, 1923'te başlayıp 1950'lerin ikinci yarısında sonuna doğru yaklaşılan bölgesel politika ve yönetim arayışlarının içeriğini oluşturan ve sınırlarını çizen ulusal mekânsal bütünleşme çabasıdır.

1980'lere uzanan ikinci alt dönem, Türkiye'nin İkinci Dünya Savaşı sonrası kurulan yeni uluslararası düzene dahil olma çabalarıyla başlamaktadır. Bu dönem özellikle savaş sonrası yeniden inşa çabaları içinde olan Avrupa'da ve bağımsız devlet haline gelen eski sömürge ülkelerde ulusal kalkınma yaklaşımının, karma ekonomi ve sosyal devlet uygulamalarıyla harmanlandığı yıllardır. Yukarıda da belirtildiği Türkiye'de 1950'lerin ikinci yarısında başlayıp 1980'lere doğru sonu görünen bölgesel politikaların dayandığı zemin, ulusal kalkınma çabasına denk düşmektedir.

1980'lerden günümüze uzanan dönemde de, Türkiye'nin bölgesel politika ve yönetim sorununun yine iki alt dönemde ele alınabileceği görülmektedir. 1980-1999 dönemi, aslında bölge kavramının bir nevi geri çekilme yaşadığı bir dönemdir. Ancak, 'ortalıkta görünmemesi' bölgesel politikalarda bir değişiklik olmadığı anlamına gelmemiştir. Yine dünya çapındaki gelişmelerle paralel biçimde, hatta artık küreselleşme olarak adlandırılan bir dönemde yaşanan dış dünyaya açılma hedefine odaklanmış neoliberal dönüşüm Türkiye'de bölgesel politikaları değiştirmiştir. Ardından bu değişimin hazırladığı zemin üzerinde 2000'lerde bölge bir 'yeniden doğuş' yaşamıştır. Burada en başa dönüyoruz: bölge biri eski, biri yeni iki kavramla ve bir kurumla bir araya gelerek yeniden doğmuştur: rekabet, yönetişim ve kalkınma ajansları. Sözün özü, bölge kavramı önce ortadan kaybolmuştur, 2000'lerde yeni bir kılıkla geri dönmüştür.

1990'lı yılların sonundan itibaren dünyadaki bölgeselleşme süreciyle ve yeniden canlanan bölge yönetimi tartışmalarıyla karşı karşıya kalan Türkiye'de yeni birtakım çabalar dikkat çekmektedir. Artık bölgelerarası denge değil, bölgelerarası

rekabet önemlidir. Bölgeler, geleneksel kamu yönetimi çerçevesinde değil, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının da dahil olduğu yönetimle yönlendirilecek ve 'kalkınacaktır'. Bu çerçevede yeni bölgesel politikaları çizenler, neoliberal dönüşümün yürütücüsü olan kamu kesimi, en çok kâr, en az maliyet hesabında olan sermaye kesimi ve yeni bölgesel politikaların taşıyıcısı olan Avrupa Birliği olmuştur.

Yukarıda sözü geçen üçlünün çizdiği bölgesel politika, en genel hatlarıyla, her bölgenin 'yerli ve yabancı yatırımları çekerek' çeşitli sermaye kesimlerinin çıkarlarının sürdürüleceği biçimde 'kalkındırılmasıdır'. Bu kalkınma modelinin, sermayenin yatırım yapması için 'olumlu' koşullara sahip olmayan bölgeler için büyük bir dezavantaj anlamına geldiği ortadadır. Türkiye bölgelerarası dengesizlik sorununun ciddi boyutlarda olduğu ve az gelişmiş bölgelerin ağır sorunlarla karşı karşıya olduğu bir ülkedir. Sadece sermaye kesiminin desteklenmesiyle bu sorunların çözüleceğini vaat eden bir yaklaşım, bu sorunları daha da derinleştirecektir. Küreselleşen dünyada her yere gidebilen girişimciler ile bu sorunların çözülebileceğini beklemek, kendi içinde çelişki barındıran bir önermedir. Girişimci her yere gidebildiğine göre, yarın kendisi için daha kârlı olan başka bir yere de aynı 'kolaylıkla' gidebilecektir. Bu biçimde kalkınma ajanslarının hedeflerinden biri olarak konulan bölgelerarası eşitsizliklerin giderilmesi, sadece kağıt üzerinde kalacak iyimser bir ifade olmaktan öteye geçmemektedir. Kalkınma ajanslarının tekil bir bölge düzeyinde bile kamu yararını ve ortak iyiyi nasıl temsil edeceği ciddi bir sorun olarak ortada dururken, bölgeler arası ve bölge içi gelişmişlik farklarının giderilmesini de sağlayacağını düşünmek hayalcilik anlamına gelmektedir. Özetle, kalkınma ajanslarının kurulması süreci, sermayenin yatırım yapması adına en uygun, kolay ve kısa yolların kurumsallaştırılmasından öte bir anlama gelmemektedir.

Sonuç olarak, bölge yönetimine ilişkin yukarıda ortaya konan önermelerle çözümler sunan neoliberal yaklaşımın, dünya kapitalizminin gelişim özelliklerine paralel olarak bölgelerarası dengesizliğin çok ciddi boyutlarda olduğu Türkiye gibi bir ülkede sorunların çözümünü sağlamayacağı gibi, varolan sorunları daha da derinleştireceği ortaya çıkmaktadır.

KAYNAKÇA

- Akçura, Tuğrul, “Doğu Marmara Bölgesi Ön Planı”, *Türkiye’de Bölge Planlaması Alanındaki Gelişmeler, VII. İskan ve Şehircilik Haftası Konferansları*, 11-13 Haziran 1963, Ankara, İskan ve Şehircilik Derneği, Yayın No.2, Ankara, 1963, s.53-66.
- Akkahve, Deniz, *Bölgesel Gelişme Planlarının Yönetişim Açısından Değerlendirilmesi* (Bölgesel Yönetişim Konferansı, 17-18 Ekim 2003, İstanbul), DPT, Ankara, 2003.
- Akkahve, Deniz, “Doğu Karadeniz Bölgesel Gelişme Planı (DOKAP)”, *Kentsel Ekonomik Araştırmalar Sempozyumu*, Cilt 1, Pamukkale Üniversitesi, DPT, Ankara, 2004, s.9-15.
- Alp, Yusuf, “Marksist Açıdan Coğrafi Mekan”, *Birikim*, S.36, Şubat 1978, s.32-42.
- Altay, N. Oğuzhan, Aydanur Gacaner, Nazif Çatık, “Ege Bölgesinin Kalkınmasında Finansal Kurumsallaşma Araç Olabilir mi?”, *Kentsel Ekonomik Araştırmalar Sempozyumu*, Cilt 1, Pamukkale Üniversitesi, DPT, Ankara, 2004, s.16-42.
- Aslan, Onur Ender, “Devlet Planlama Teşkilatı: 1980 Sonrası Dönüşüm”, *Amme İdaresi Dergisi*, C.31, S.1, Mart 1998, s.103-121.
- Ataay, Faruk, “Türkiye Kapitalizminin Mekansal Dönüşümü”, *Praksis*, S. 2, Bahar 2001, s.53-96.
- Avaner, Tekin, “BKA Siyasal Rejim Sorunu Yaratır mı?”, *Bölge Kalkınma Ajansları Nedir, Ne Değildir?*, Der. M. Turan, YAYED-Paragraf Yayınevi, Ankara, 2005, s.239-263.
- Aydın, Tekin, *Ülke Düzenleme İlkeleri ve Yerleşme Sistemleri*, İTÜ Mimarlık Fakültesi, İstanbul, 1972.
- Balchin, Paul, Ludek Sykora, Gregory Bull, *Regional Policy and Planning in Europe*, Routledge, London and New York, 1999.
- Baykal, H. Teoman, “Çukurova Bölge Planı”, *Türkiye’de Bölge Planlaması, Mahalli İdareler ve Toplum Kalkınması, VIII. İskan ve Şehircilik Haftası Konferansları*, İskan ve Şehircilik Derneği, 1966, s.69-82.
- Bayramoğlu, Sonay, *Yönetişim Zihniyeti Türkiye’de Üst Kurullar ve Siyasal İktidarın Dönüşümü*, İletişim Yayınları, İstanbul, 2005.
- Bayramoğlu, Sonay, “Türkiye’de Bölgesel Politikaların Gelişimi”, *Bölge Kalkınma Ajansları Nedir, Ne Değildir?*, Der. M. Turan, YAYED-Paragraf Yayınevi, Ankara, 2005, s.35-119.

- Bilen, Ömer, *Bölgesel/Yerel Kalkınmada Kullanılabilecek Finansal Sistemler, Aracı Kurumlar ve Türkiye İçin Önergeler*, DPT, Ankara, 2003.
- Bilsel, Ayça, Güven Bilsel, “Fiziksel Planlamalar Dizisinde Uygulanan-Uygulanmayan Planlama Kademeleri ve Kentsel Mekânda Öncelikli Alan Planlaması”, *Türkiye’de Şehirciliğin Gelişiminde Son 30 Yılın Değerlendirilmesi, Türkiye’de 15. Dünya Şehircilik Kongresi, 6-8 Kasım 1991*, 9 Eylül Üniversitesi, Mühendislik-Mimarlık Fakültesi Şehir ve Bölge Planlama Bölümü, İzmir, 1991, s.194-199.
- Bilsel, Güven, “Planlar Dizisi ve Ülke Fiziksel Yerleşme Düzeni Planlaması Üzerine”, *Ülke Ölçeğinde Planlama ve Düzenleme Sorunları Kolokiyumu, 6-7 Kasım 1980*, Mimar Sinan Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 1984, s.78-95.
- Boratav, Korkut, *Türkiye’de Devletçilik*, Savaş Yayınları, Ankara, 1982.
- Bölgesel Gelişme Çalışma Grubu Sunuş Metni, Koordinatör Kurum Ege Ekonomiyi Geliştirme Vakfı, *2004 Türkiye İktisat Kongresi, 5-9 Mayıs 2004, İzmir*, DPT, Ankara, 2004, s.1-22.
- Bulut, Yakup, “Türkiye’de Bölge Yönetimi Arayışları”, *Amme İdaresi Dergisi*, C.35, S.4, Aralık 2002, s.17-42.
- Büyükdavras, Semay, “Büyüme Kutupları Kuramı ve Türkiye’de Uygulanmasına İlişkin Çalışmalar”, *Amme İdaresi Dergisi*, C.5, S.4, Aralık 1972, s.59-74.
- Canatan, Bilal, *Düşünce Tarihinde, Kamu Hukukunda, Avrupa Birliği’nde Yerellik İlkesi*, Galeri Kültür Yayınevi, Ankara, 2001.
- Canpolat, Hasan, *Türk Belediye Sisteminde Ölçek ve Model Sorunu*, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Kontrolörleri Derneği, Yayın No.17, Ankara, 2002.
- Cook, Paul, Colin Kirkpatrick, “Globalization, Regionalization and Third World Development”, *Regional Studies*, Vol.31, No.1, 1997, s.55-66.
- Çamur, Kübra Cihangir, Özge Gümüş, “İstatistiki Bölge Birimleri (NUTS Sistemi), Bölge Kalkınma Ajansları Nedir, Ne Değildir?”, Der. M. Turan, YAYED-Paragraf Yayınevi, Ankara, 2005, s.147-157.
- Çiçek, Hüseyin, “Yerleşme Kademelerinin Belirlenmesi ve TR 83 Bölgesi Merkezleri Sistemi”, *Değişen-Dönüşen Dünyada Kent ve Bölge, 8 Kasım Dünya Şehircilik Günü 28. Kolokiyumu, 8-9-10 Kasım 2004*, C.I, ODTÜ Mimarlık Fakültesi-TMMOB Şehir Plancıları Odası Ankara, 2004, s.323-340.
- Çoker, Ziya, “Taşra Yönetiminde Yeni Düzenlemeler”, *Mülkiyeliler Birliği Dergisi*, S. 55, Haziran 1979, s.5-13.

- Dağ, Rıfat, “Doğu ve Güneydoğu Bölgelerinin Gelişmesi Örneğinde Bölgesel Kalkınma Makro Politikaları”, *Bölgesel Kalkınma Politikası (TESEV)* içinde, TESEV, İstanbul, 2000, s.38-47.
- Davies, Norman, *Avrupa Tarihi*, Çev. Ed. M. A. Kılıçbay, İmge Kitabevi, Ankara, 2006.
- Demirci, Aytül Güneşer, “Farklı Ülkelerde Bölge Kalkınma Ajansları”, *Bölge Kalkınma Ajansları Nedir, Ne Değildir?*, Der. M. Turan, YAYED-Paragraf Yayınevi, Ankara, 2005, s.181-196.
- Demiröz, A. Nazif, “Bölge Valiliği Üzerine”, *Amme İdaresi Dergisi*, C.23, S.4, Aralık 1990, s.55-70.
- Dinçer, Nabi, Turan Ersoy, *Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Tavsiyelerinin Uygulanma Durumunu Değerlendirme Araştırması*, TODAİE, Ankara, 1974.
- Dinler, Zeynel, *Bölgesel İktisat, Genel Olarak ve Türkiye’de Bölgeler Arası Gelişmişlik Farklarının Ortaya Çıkışı ve Azaltılmasına Yönelik Politikalar*, Ekin Kitabevi Yayınları, Altıncı Basım, Bursa, 2001.
- Doğru, Necati, “Zonguldak, Bartın, Karabük Bölgesi Gelişme Projesi”, *Kentsel Ekonomik Araştırmalar Sempozyumu*, Cilt 1, Pamukkale Üniversitesi, DPT, Ankara, 2004, s. 103-113.
- Doğruel, Fatma, A. Suut Doğruel, “Türkiye’de Bölgesel Gelir Farklılıkları ve Büyüme”, *İktisat Üzerine Yazılar I: Küresel Düzen: Birikim, Devlet ve Sınıflar*, Der. A. H. Köse, F. Şenses, E. Yeldan, İletişim Yayınları, İstanbul, 2003, s. 287-318.
- Doğruel, Fatma, “Türkiye’de Bölgesel Politikalar”, *Değişen Mekan*, Der. A. Eraydın, Dost Kitabevi Yayınları, Ankara, 2006, s.170.
- DPT, *Kalkınma Planı, Birinci Beş Yıl, 1963-1967*, Başbakanlık Devlet Matbaası, Ankara, 1963.
- DPT, *Kalkınma Planı, İkinci Beş Yıl, 1968-1972*, Başbakanlık Devlet Matbaası, Ankara, 1967.
- DPT, *Yeni Strateji ve Kalkınma Planı- Üçüncü Beş Yıl 1973-1977*, Başbakanlık Basımevi, Ankara, 1973.
- DPT, *Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983)*, Ankara, 1979.
- DPT, *Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989)*, Ankara, 1985.
- DPT, *Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994)*, Ankara, 1989.

- DPT, *Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Mahalli İdareler ve Büyükşehir Yönetimi Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara, 1994.
- DPT, *Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Bölgesel Dengelerin Sağlanması, Temel Yapısal Değişim Projeleri Komite Raporları*, Ankara, 1995.
- DPT, *Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1996-2000*, Ankara, 1995.
- DPT, *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Öncesinde Bölgesel Gelişme, 1996-2000, 2000*.
- DPT, *Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 2001-2005*, Ankara, 2000.
- DPT, *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara, 2000.
- DPT, *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı. Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara, 2001.
- DPT Kalkınmada Öncelikli Yörelere Başkanlığı, *Türkiye’de Yerleşme Merkezlerinin Kademelenmesi Ülke Yerleşme Merkezleri Sistemi*, DPT, Ankara, 1982.
- Dulupçu, Murat Ali, “Bölgesel Yenilik (İnovasyon) Stratejileri: Türkiye’de Bölgesel Gelişme İçin Alternatif Olabilir mi”, *2004 Türkiye İktisat Kongresi, 5-9 Mayıs 2004, İzmir, Tebliğ Sunuşları, Bölgesel Gelişme Stratejileri*, DPT, Ankara, 2004, s.49-89.
- Ege, Yavuz, vd., “Bölge Planlamasına Yeni Bir Yaklaşım: Güneydoğu Anadolu Bölgesi Kalkınma Planı (2002-2010)”, *DPT Planlama Dergisi*, DPT’nin Kuruluşunun 42. Yılı Özel Sayısı, 2002, s.349-359.
- Elmas, Gülen, *Küreselleşme Sürecinde Bölgesel Dengesizlikler, AB ve Türkiye*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2001.
- Elvan, Lütfi, “Bölgesel Gelişme ve Bölgelerarası Gelişmişlik Farkları”, *Yerel Ekonomilerin Sürdürülebilir Kalkınması ve Çanakkale Örneği*, (Der. Serdar Sayan), Türkiye Ekonomi Kurumu Yayınları, Ankara, 2002, s.93-115.
- Elvan, Lütfi, “Türkiye’de Bölgelerarası İktisadi Gelişmişlik Farklarının GSYİH (İller Endeksi) Esas Alınarak Karşılaştırılması”, *DPT Planlama Dergisi*, DPT’nin Kuruluşunun 42. Yılı Özel Sayısı, 2002, s.327-336.
- Elvan, Lütfi, Nevin Sorguç, Leyla Bilen Kazancık, Ahmet Öztürk, “Bölgesel Gelişme ve Sektör-Bölge Yığınlaşmaları”, *Türkiye İçin Sürdürülebilir Büyüme Stratejileri Konferansı, Bölgesel Gelişme Büyümenin Finansmanı Eğitim ve Büyüme, Tartışma Tebliğleri*, TÜSİAD- Koç Üniversitesi Ekonomik Araştırma Forumu, İstanbul, Haziran 2005, s.9-68.

- Eraydın, Ayda, *Avrupa Topluluğu'nda Bölgesel Politikalar ve Uygulamaları*, Ankara, DPT, tarih yok.
- Eraydın, Ayda, *Planlı Dönemde Bölgesel Gelişme Konusunda Yaklaşımlar*, DPT, Ankara, 1983.
- Eraydın, Ayda, *Türkiye'de Ulusal Kalkınma Planlarının Bölgesel Ayırıştırılmasına Yönelik Bir Yaklaşım*, Anadolu Üniversitesi Yayınları, No.31, Eskişehir, 1983.
- Eraydın, Ayda, Asuman Çizik, "Planlama Süreci İçinde Mekân Düzenlenmesine Bir Yaklaşım", *Ülke Ölçeğinde Planlama ve Düzenleme Sorunları Kolokiyumu*, 6-7 Kasım 1980, Mimar Sinan Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 1984, s.49-67.
- Eraydın, Ayda, *Post-Fordizm ve Değişen Mekansal Öncelikler*, ODTÜ Mimarlık Fakültesi, Ankara, 1992.
- Eraydın, Ayda, "Mekan Organizasyonuna İlişkin Değişen Paradigmalar", *Toplum ve Bilim*, S.64-65, Güz/Kış 1994, s.53-76.
- Eraydın, Ayda, "Değişen Dünyada Bölge Planlamanın Yeniden Tanımlanması: Bir Ekonomik Bütünleşme ve Demokratikleşme Projesi", *Planlama*, TMMOB Şehir Plancıları Odası Yayını, 97/1, S.15,1997, s.1-10.
- Eraydın, Ayda, *Yeni Sanayi Odakları: Yerel Kalkınmanın Yeniden Kavramlaştırılması*, ODTÜ Mimarlık Fakültesi Matbaası, Ankara, 2002.
- Eraydın, Ayda "Bölgesel Kalkınma Kavram, Kuram ve Politikalarında Yaşanan Değişimler", *Kentsel Ekonomik Araştırmalar Sempozyumu*, Cilt 1, Pamukkale Üniversitesi, DPT, Ankara 2004, s.126-146.
- Erbay, Yusuf, Zerrin Yener, *Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi Yerel Yönetimlerimizin Avrupa Platformu*, Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Akademisi (WALD), İstanbul, 1999.
- Erder, Necat, " Türkiye Planlama Tecrübesi İçinde Bölge Sorununun ve Bölge Planlamasının Yeri", *I. Milli Fiziki Plan Semineri*, 22-26 Ocak 1968, TMMOB Mimarlar Odası, Ankara, 1968, s.3-13.
- Ergun, Evner (Raportör), *Bölge Planlama*, İmar ve İskan Bakanlığı Yayınları, Komisyon Raporları, No.5, Ankara, 1962.
- Ergun, Turgay, "Bölgelerarası Dengesizliklerin Giderilmesinde Bölgesel Örgütlenmenin Önemi: Tennessee Valley Authority", *Amme İdaresi Dergisi*, C. 26, S. 1, Mart 1993, s.71-82.
- Erinç, Sırrı, "Bölge Planı Nasıl Yapılır?", *İstanbul Üniversitesi Coğrafya Enstitüsü Dergisi*, 1959, C. 5, S. 10, s.36-51.

- Ertuna, Özcan, “Sanayileşme ve Bölgesel Dengesizlik”, *Sanayi Kongresi 1976*, “Türkiye Sanayinin Yapısal Sorunları”, TMMOB Makine Mühendisleri Odası, Ankara, 1977, s.1-27.
- Ertuna, Özcan, “Panel Sunuşu”, *Türkiye’de Bölgesel Politika*, Ekonomik ve Sosyal Etüdler Konferans Heyeti, İstanbul, 1989, s.197-201.
- Eşiyok, B. Ali, *İller ve Bölgeler Düzeyinde İmalat Sanayi ve Sektörel Yapı (1927-1996)*, Türkiye Kalkınma Bankası, Ankara, 2003
- Evren, Yiğit, Tuba Çekiç, “Yeni Bölgecilik: Türkiye’nin Bölgesel Gelişme Stratejilerinde Bir Dönüm Noktası mı?”, *Toplum ve Bilim*, S.98, Güz 2003, s.186-195.
- Evren, Yiğit, Tuba İnal Çekiç, Ebru Seçkin, “Az Gelişmiş Bir Bölgede Sanayi Örgütlenmesi: Erzurum Alt Bölgesi Örneği”, *Değişen-Dönüşen Dünyada Kent ve Bölge, 8 Kasım Dünya Şehircilik Günü 28. Kolokiyumu, 8-9-10 Kasım 2004*, C.II, ODTÜ Mimarlık Fakültesi-TMMOB Şehir Plancıları Odası Ankara, 2004, s.831-843.
- Falk, Richard, *Yırtıcı Küreselleşme Bir Eleştiri*, Çev. A. Çaksu, Küre Yayınları, İstanbul, 2001.
- Falk, Richard, *Dünya Düzeni Nereye? Amerikan Emperyal Jeopolitikası*, Çev. N. N. Domaniç, N. Arhan, Metis Yayınları, İstanbul, 2005.
- Friedmann, John, *Regional Development Policy: A Case Study of Venezuela*, Second Printing, The MIT Press, Cambridge, Massashussetts, , 1970.
- Geray, Cevat, “Ülkenin Yönetsel Coğrafyası Gelişigüzel Değiştirilirken”, *Mülkiyeliler Birliği Dergisi*, S.104, 1989, s.3-19.
- Geray, Cevat, “Bölgesel Gelişme İçin Planlama ve Örgütlenme”, *AÜ SBF Dergisi*, Cemal Mihçioğlu’na Armağan Sayısı, C.52, S.1-4, Ocak-Aralık 1997, s.299-312.
- Geray, Cevat, “İstanbul İçin Yönetim Biçimi”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, C.8, S.4, Ekim 1999, s.60-99.
- Germen, Aydın, “Türkiye’de Bölge Planlaması Hazırlıkları”, *II. İskan ve Şehircilik Haftası Konferansları*, 5-7 Haziran 1957, AÜ SBF, Ankara, 1958, s.95-120.
- Germen, Aydın, “Toplum/Kamu Yararları ve ‘Bölge Planlama’ Teknikleri”, *I. Milli Fiziki Plan Semineri*, 22-26 Ocak 1968, TMMOB Mimarlar Odası, Ankara, 1968, s.227-254.
- Gough, Jamie, “Değişen Sınıf İlişkileri, Değişen Ölçek: Ölçek Politikalarında Çeşitlilik ve Çelişki”, Çev. S. Güzelsarı, İ. Gündoğdu, *Praksis*, S.15, Yaz 2006, s.97-126.

- Gönül, Mustafa, “Seçimli Valilik Üzerine Düşünceler”, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 25, S.3, Eylül 1992, s. 52-70.
- Göymen, Korel, “Güneydoğu Anadolu’ya İlişkin Olarak Bölgesel Kalkınmada Yerel İdareciliğin Rolü”, *Bölgesel Kalkınma Politikası (TESEV)* içinde, TESEV, 2000, s.4-14.
- Göymen, Korel, “Türkiye’de Bölge Politikalarının Evrimi ve Bölgesel Kalkınma Ajansları”, *Yerel Kalkınma İçin Ortaklıklar*, Sabancı Üniversitesi İstanbul Politikalar Merkezi, İngiltere İstanbul Başkonsolosluğu, Friedrich Naumann Vakfı, İstanbul, 2004, s. 35-60.
- Gözübüyük, A. Şeref, Turgut Tan, *İdare Hukuku, Cilt 1-Genel Esaslar*, Turhan Kitabevi, 3. Bası, Ankara, 2004.
- Guy, Simon, Stephen Graham, Simon Marvin, “Privatized Utilities and Regional Governance: The New Regional Managers?”, *Regional Studies*, Vol.30, No.8, 1996, s.733-739.
- Güler, Birgül Ayman, *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi Yapısal Uyarılama Politikaları*, TODAİE, Ankara, 1996.
- Güler, Birgül Ayman, “Yerel Yönetimlerde Reform Sorunu”, *Yerel Yönetimler Sempozyumu, 1-2 Kasım 2000*, TODAİE, Ankara, 2000, 5s.
- Güler, Birgül Ayman, “Sunuş”, *Bölge Kalkınma Ajansları Nedir, Ne Değildir?* Der. M. Turan, YAYED-Paragraf Yayınevi, Ankara, 2005, s.3-10.
- Güler, “Neoliberal Sömürgeleşme Süreci: Türkiye Örneği”, *Küreselleşmeye Güney’den Tepkiler*, Der. C. Gürkan, Ö. Taştan, O. Türel, Dipnot Yayınları, Ankara, 2006, s.185-194.
- Güler, Birgül Ayman, “Ajanslar Sistemi Üzerine Merkezi Yatırım Destek Ajansı Işığında Bölgesel ‘Kalkınma Ajansları’”, *Yayımlanmamış Çalışma*, 2006.
- Günday, Metin, *İdare Hukuku*, Anadolu Üniversitesi Yayınları, No. 1467, Eskişehir, 2003.
- Gündüz, Yılmaz, “Kentsel Ekonomi ve Türkiye’de Bölgesel Kalkınma Projeleri”, *Kentsel Ekonomik Araştırmalar Sempozyumu*, Cilt 1, Pamukkale Üniversitesi, DPT, Ankara, 2004, s. 247-275.
- Gürer, Yılmaz, “Zonguldak Bölge Planı, Planlama ve Bölge Planlama İlişkileri”, *Türkiye’de Bölge Planlaması, Mahalli İdareler ve Toplum Kalkınması, VIII. İskan ve Şehircilik Haftası Konferansları* İskan ve Şehircilik Derneği, 1966, s.55-67.

- Harvey, David, “Esneklik: Tehdit mi Yoksa Fırsat mı?”, Çev. A. Kurdoğlu, *Toplum ve Bilim*, S. 56-61, Bahar 1993, s.83-92.
- Harvey, David, *Postmodernliğin Durumu*, Çev. S. Savran, Metis Yayınları, Üçüncü Basım, İstanbul, 2003.
- Held, David, “Ulus-Devletin Çöküşü”, *Yeni Zamanlar, 1990’larda Politikanın Değişen Çehresi*, Der. S. Hall, M. Jacques, Çev. A. Yılmaz, Ayrıntı Yayınları, İstanbul, 1995, s.189-203.
- Hesse, Joachim Jens, Vincent Wright, “Federalizing Europe: The path to Adjustment”, *Federalizing Europe? The Costs, Benefits and Preconditions of Federal Political Systems*, Ed. J. J. Hesse, V. Wright, Oxford University Press, Oxford, 1996, s.274-400.
- Hilhorst, Jos, G. M., *Regional Planning*, Rotterdam University Press, Rotterdam, 1971.
- Hirst, Paul, Grahame Thompson, *Küreselleşme Sorgulanıyor*, Çev. Ç. Erdem, E. Yücel, Dost Kitabevi Yayınları, Ankara, 1998.
- Hobsbawm, Eric, *Kısa 20. Yüzyıl 1914-1991, Aşırılikler Çağı*, Çev. Y. Alogan, Sarmal Yayınevi, İstanbul, 1996.
- Hueglin, Thomas O., “Beter Small and Beatiful than Big and Ugly?” *International Political Science Review*, C.10, S.3, 1989, s.209-221.
- Işık, Oğuz, “Değişen Toplum/Mekan Kavrayışları: Mekanın Politikleşmesi, Politikanın Mekansallaşması”, *Toplum ve Bilim*, S.64-65, Güz/Kış 1994, s.7-38.
- İçişleri Bakanlığı, *İl Genel Yönetimi*, C.2, İçişleri Bakanlığı İçdüzen Yayınları, Ankara, 1972.
- İçişleri Bakanlığı, *Birinci İdareciler Kongresi, 20 Ocak 1947-31 Ocak 1947*, Ankara, 1947.
- İçişleri Bakanlığı, *İkinci İdareciler Kongresi, 16-30 Kasım 1964*, Ankara, 1966.
- İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler, İdari Reform Danışma Kurulu Raporu*, TODAİE, Ankara, 1972.
- İmar ve İskan Bakanlığı, *Bölge Planlama*, Doğu Matbaası, Ankara, 1962.
- Kalkınma Atölyesi, *Türkiye’de Kalkınma Kuruluşları*, I. Cilt, İngiltere Ankara Büyükelçiliği, 2005.

- Karaçay-Çakmak, Hatice, Lütfi Erden, “Yeni Bölgesel Kalkınma Yaklaşımları ve Kamu Destekleme Politikaları: Türkiye’den Bölgesel Panel Veri Setiyle Ampirik Bir Analiz”, *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C.6, S.3, 2004, s.77-96.
- Karaer, Tacettin, “12 Eylül ve Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi”, *Amme İdaresi Dergisi*, C.20, S.3, Eylül 1987, s.29-54.
- Kayasü, Serap, Melih Pınarcıoğlu, Suna Senem Yaşar, Sencer Dere, *Yerel/Bölgesel Ekonomik Kalkınma ve Rekabet Gücünün Artırılması: Bölgesel Kalkınma Ajansları*, İTO, İstanbul, 2003.
- Kayasü, Serap, Suna Senem Yaşar, “Bölgesel Kalkınma Ajansları: Türkiye Üzerine Öneriler”, *Kentsel Ekonomik Araştırmalar Sempozyumu*, Cilt 1, Pamukkale Üniversitesi, DPT, Ankara, 2004, s.348-357.
- Kaza ve Vilayet İdaresi Üzerinde Bir Araştırma*, AÜ SBF, Ankara, 1957.
- Kazgan, Gülten, *Tanzimat’tan 21. Yüzyıla Türkiye Ekonomisi*, Altın Kitaplar Yayınevi, İstanbul, 1999.
- Keating, Michael, “Introduction”, *Regions in the European Country*, Ed. M. Keating, B. Jones, Clarendon Press, Oxford, 1985, s.1-19.
- Keating, Micheal, “Is There a Regional Level of Government in Europe?”, *Regions in Europe*, Ed. P. Le Gales, C. Lequesne, Routledge, London, 1998, s.11-29.
- Keating, Michael, *The New Regionalism in Western Europe: Territorial Restructing and Poltical Change*, Edward Elgar Publishing Limited, UK, 1998.
- Keleş, Ruşen, “Türkiye’de Bölgelerarası Dengesizlikler (Bölgelerarası Sosyal Adalet Dengesi)”, *Türkiye’de Bölge Planlaması Alanındaki Gelişmeler, VII. İskan ve Şehircilik Haftası Konferansları, 11-13 Haziran 1963*, Ankara, İskan ve Şehircilik Derneği, Yayın No.2, Ankara, 1964, S.1-40.
- Keleş, Ruşen, “Bölge Planlamasında Örgütlenme Sorunları”, *Türkiye’de Orman Köyleri, Yerleşme, Bölge Planlama, Şehirleşme, Doğu Anadolu’nun Sorunları, IX İskan ve Şehircilik Konferansları*, Ankara Üniversitesi SBF Yayınları, No.284, Ankara, 1969, s.153-177.
- Keleş, Ruşen, *Şehirciliğin Kuramsal Temelleri*, Ankara Üniversitesi SBF Yayınları, No.332, Ankara, 1972.
- Keleş, Ruşen, *Urbanization in Turkey*, International Urbanization Survey, The Ford Foundation, New York, 1972.
- Keleş, Ruşen, “Hizmette Halka Yakınlık (Subsidiarty) İlkesi ve Yerel Yönetimler”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, C.4, S.1, Ocak 1995, s.3-14.

- Keleş, Ruşen, *Kentleşme Politikası*, 4. Baskı, İmge Kitabevi Yayınları, Ankara, 1997.
- Keleş, Ruşen, “Bölge Gerçeği ve Avrupa”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 7, Sayı 2, Nisan 1998, s.3-10.
- Keleş, Ruşen, *Avrupa’nın Bütünleşmesi ve Yerel Yönetimler*, Türk Belediyecilik Derneği-Konrad Adenauer Vakfı, Ankara, 1999.
- Keleş, Ruşen., *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, 4. Basım, Can Yayınevi, İstanbul, 2000.
- Kendir, Hülya, “TÜSİAD ve Bölge Politikaları”, *Bölge Kalkınma Ajansları Nedir, Ne Değildir*, Der. M. Turan, YAYED-Paragraf Yayınevi, Ankara, 2005, s.281-288.
- Keskinok, Çağatay, “Toplumsal Ekonomik Süreçler ve Fiziksel Planlama”, *1968’den 21. Yüzyıla Ulusal Fiziki Planlama Semineri, I. Milli Fiziki Plan Semineri-1968’in 34. Yılında Durum Değerlendirmesi ve Gelecek*, Mimarlar Odası Genel Merkezi, Ankara, 2002, s. 82-85, 90-92.
- Kırbaşlı, Faik, *1920-1972 Döneminde Kalkınmada Öncelikli Yörelere İlişkin Hükümet Politikaları*, DPT, Ankara, 1973.
- Koçak, Cemil, *Umumi Müfettişlikler (1927-1952)*, İletişim Yayınları, İstanbul, 2003.
- Kummsa, Asfaw, “Globalization and Regionalization, Implications for Developing Countries”, *Regional Development Dialogue*, Vol. 19, No.2, Autumn, 1998, pp.7-16.
- Kuruç, Bilsay, *Mustafa Kemal Döneminde Ekonomi*, Bilgi Yayınevi, Ankara, 1987.
- Kuruç, Bilsay, *Belgelerle Türkiye İktisat Politikası, 1. Cilt (1929-1932)*, AÜ SBF Yayınları, Ankara, 1988.
- Kuruç, Bilsay, *Belgelerle Türkiye İktisat Politikası, 2. Cilt (1933-1935)*, AÜ SBF Yayınları, Ankara, 1993.
- Kuruç, Bilsay, “Cumhuriyet Döneminde İktisat Politikaları Üzerine Gözlemler *Bilanço 1923-1998: Cumhuriyetin 75 Yılına Toplu Bakış Uluslararası Kongresi, 10-12 Aralık 1998*, C.2, ODTÜ Ankara, 1998, s.21-32.
- Kuruç, Bilsay, “1961 Anayasası ve Planlı Ekonomi”, *27 Mayıs 1960 Devrimi, Kurucu Meclis ve 1961 Anayasası*, Ed. Suna Kili, Boyut Kitapları, İstanbul, 1998, s.71-84.
- Le Gales, Patrick, Chirstian Lequesne, “Introduction”, *Regions in Europe*, Ed. P. Le Gales, C. Lequesne, Routledge, London, 1998, s.1-8.
- Maarif Vekilliği, *Birinci Coğrafya Kongresi Raporlar Müzakereler Kararlar, 6-21 Haziran 1941*, Ankara, 1941.

- Mardin, Şerif, “Bölgelerarası Sosyal ve Kültürel Farkların Örijini”, *Türkiye’de Bölgesel Politika*, Ekonomik ve Sosyal Etüdler Konferans Heyeti, İstanbul, 1989, s.136-145.
- Mawson, John, Mario R. Martins, John T. Gibney, “The Development of the European Community Regional Policy”, *Regions in the European Community*, Ed. M. Keating, B. Jones, Clarendon Press, Oxford, 1985, s.20-59.
- McLeod, Gordon, “New Regionalism Reconsidered: Globalization and the Remaking of Political Economic Space”, *International Journal of Urban and Regional Research*, C.25, S.4, December 2001, s.804-829.
- Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Yönetim Kurulu Rapor Özeti*, Ankara, 1963.
- Merkezi Hükümet Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri, Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Yönetim Kurulu Raporu*, TODAİE, Ankara, 1966.
- Mengi, Ayşegül, *Avrupa Birliği’nde Bölgeler Karşısında Yerel Yönetimler*, İmaj Yayıncılık, Ankara, 1998.
- Mengi, Ayşegül, “Yerinden Yönetim: Avrupa Birliği’nde Bölgeler Ulus Devlete Karşı mı?”, *Mülkiye*, C. XXVIII, S.245, Kış 2004, s.47-56.
- Mengi, Ayşegül, Nesrin Algan, *Küreselleşme ve Yerelleşme Çağında Bölgesel Sürdürülebilir Gelişme*, Siyasal Kitabevi, Ankara, 2003.
- Ministry of Reconstruction and Resettlement Turkey, General Directorate of Planning and Association of Brettonne de Géographie and Appliquée France, *Economic and Social Development Plan for Eastern Thrace (Turkey)*, OECD, Paris, 1968.
- Mulgan, Geoff, “Kentın Değişen Yüzü”, *Yeni Zamanlar, 1990’larda Politikanın Değişen Çehresi*, Der. S. Hall, M. Jacques, Çev. A. Yılmaz, Ayrıntı Yayınları, İstanbul, 1995, s.204-222.
- Müftüoğlu, Berna, “Yerel Yönetimin Yeniden Yapılandırılması ve KOBİ Temelli Bölgesel/Yerel Dinamikler”, *Kapitalizm ve Türkiye II, Emek, Siyasal Yaşam ve Bölgesel Kalkınma*, Haz. F. Ercan-Y. Akkaya, TSBD-Dipnot Yayınları, Ankara, 2005, s.361-387.
- Nalbant, Atilla, “Bölgesel Devlet: Yeni Bir Devlet Biçimi mi? (I) Kuramsal Temeller”, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 29, S. 2, Haziran 1996, s.39-70.
- Nalbant, Atilla, “Bölgesel Devlet Yeni Bir Devlet Biçimi mi? (II) Uygulama: İtalya ve İspanya Örnekleri”, *Amme İdaresi Dergisi*, C.29, S.3, Eylül 1996, s.17-55.
- Nalbant, Atilla, *Üniter Devlet Bölgeselleşmeden Küreselleşmeye*, YKY Yayınları, İstanbul, 1997.

- OECD, *Economic and Social Development Plan for Eastern Thrace (Turkey)*, Report Prepared by Ministry of Reconstruction and Resettlement Turkey General Directorate of Planning and Association of Bretonné de Géographie Appliquée, France, OECD, Paris, 1968.
- OECD, *Regional Problems and Policies in Turkey*, OECD, Paris, 1988.
- Ohmae, Kenichi, *Ulus-Devletin Sonu Bölgesel Ekonomilerin Yükselişi*, Türk Henkel Dergisi Yayınları, İstanbul, 1995.
- Ohmae, Kenichi, *Görünmeyen Kıta, Yeni Ekonominin Dört Stratejik Buyruğu*, Çev. Z. Dicleli, Türk Henkel Dergisi Yayınları, İstanbul, 2000.
- Okyar, Osman, “Doğu Bölgesinin Kalkınması”, *Türkiye’de Bölge Planlaması, Mahalli İdareler ve Toplum Kalkınması, VIII. İskan ve Şehircilik Haftası Konferansları*, İskan ve Şehircilik Derneği, Ankara, 1966, s.13-25.
- Ortaylı, İlber, *Tanzimattan Sonra Mahalli İdareler*, TODAİE, Ankara, 1974.
- Ortaylı, İlber, *Türkiye İdare Tarihi*, TODAİE, Ankara, 1979.
- Ortaylı, İlber, *Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği*, Hil Yayın, İstanbul, 1985.
- Oyan, Oğuz, “Kalkınma Ajansları? Amaç Gerçekten Kalkınma mı?” *Mülkiye*, C. XXIX, S. 249, Kış 2005, s.63-72.
- Ökten, Ayşe Nur, Betül Şengezer, İclal Dinçer, “Gelişmiş Bir Bölgede Yarışmacı, Yerel ve Sürdürülebilir Bir Bölge Planı Arayışı: Erzurum-Erzincan-Bayburt Bölge Planı”, *Değişen-Dönüşen Dünyada Kent ve Bölge, 8 Kasım Dünya Şehircilik Günü 28. Kolokyumu, 8-9-10 Kasım 2004*, C.II, ODTÜ Mimarlık Fakültesi-TMMOB Şehir Plancıları Odası Ankara, 2004, s.815-830.
- Ören, Necat vd. “Türkiye’de Ulusal Entegre Projeler ve Tarımsal Kalkınma”, *Türkiye Ziraat Mühendisliği V. Teknik Kongresi, Tarım Haftası 2000 Kongre*, TMMOB Ziraat Mühendisleri Odası, Ankara, Ocak 2000, s.129-143.
- Özgen, Levin, “Küreselleşme, Bölgeselleşme ve Meksika”, *Birikim*, S.76, Ağustos, 1995, s.71-80.
- Özkan, Hande, “Türkiye’de Tek Parti Dönemi Coğrafya ve Mekân Anlayışları: Yatay Bir Dönemlendirme Denemesi”, *Toplum ve Bilim*, S. 94, Güz 2002, s. 143-174.
- Özkuten, S., M. Ergüenal, *Avrupa Topluluğu’nun Bölgesel Politikası*, Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı, Ankara, 1992.
- Özşen, Tayfun, *Planlama Yönetimi*, İçişleri Bakanlığı, Ankara, 1987.

- Öztürk, Erdem, *Ekonomik İşbirliği Teşkilatı Çerçevesinde Türkiye'nin Rolü ve Önemi*, Uzmanlık Tezi, Gümrük Müsteşarlığı, Ankara, 2004.
- Page, Edward C. *Localism and Centralism in Europe: The Political and Legal Bases of Local Self-Government*, Oxford University Press, Oxford, 1991.
- Payashioğlu, Arif T., *Merkezi İdarenin Taşra Teşkilatı Üzerinde Bir İnceleme*, TODAİE-DPT, Ankara, 1966.
- Pektekin, Kadir, “Türkiye ve Avrupa Birliği’nde Kalkınma Ajansları”, *Memleket Mevzuat*, S.10-11, Nisan-Mayıs 2006, s. 19-25.
- Pınar, Abuzer, Sibel İnce Arıkan, “Avrupa Birliği ve Türkiye’de Bölgesel Kalkınma Bağlamında Devlet Yardımları”, *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi*, C.3, S.1, Güz 2003, s.93-111.
- Pınarcıoğlu, Melih, Oğuz Işık, *Yeni Kalkınmacılık: Bölgesel Kalkınmada Arayışlar*, GAP GİDEM Yayınları, Ankara, 2004.
- Piore, M., C. Sabel, *The Second Industrial Divide: Possibilities for Prosperity*, Basic Books, New York, 1984.
- Polatkan, Tansu, *Bölgesel Gelişme Politikası*, DPT, Ankara, 1968.
- Polatoğlu, Aykut, “‘Bölge Valiliği’ Üzerine Düşünceler”, *Mülkiyeliler Birliği Dergisi*, S.92, Şubat 1998, s.7-11.
- Poon, Jessie, Kavita Pandit, “The Geogaphic Structure of Cross-national Trade Flows and Region States”, *Regional Studies*, C.30, S.3, 1996, s.273-285.
- Poroy, Hüseyin, “Bölgesel Gelişme Stratejileri Çerçevesinde Yeşilirmak Havza Gelişim Projesi”, *2004 Türkiye İktisat Kongresi, 5-9 Mayıs 2004, İzmir, Tebliğ Sunuşları, Bölgesel Gelişme Stratejileri*, DPT, Ankara, 2004, s.1-47.
- Richardson, Harry W., Peter M. Townroe, “Regional Policies in Developing Countries”, *Handbook of Regional and Urban Economics*, Vol.1, Ed. P. Nijkamp, Elsevier Science Publishers, Amsterdam, 1986, s.647-678.
- Rivkin, Malcolm, “Merkezi Hükümet ve Taşra Teşkilatı: Bölge Planlamasının Geleceği”, *VI. İskan ve Şehircilik Haftası Konferansları*, 11-13 Haziran 1962, Ankara, İskan ve Şehircilik Derneği, Yayın No.1, Ankara, 1962, s.35-56.
- Rodwin, Lloyd, “Bölge Planlaması Eğitimi ve Türkiye’nin Kalkınma Politikası”, *SBF İskan ve Şehircilik Enstitüsü VI. İskan ve Şehircilik Haftası Konferansları*, 11-13 Haziran 1962, Ankara, İskan ve Şehircilik Derneği, Yayın No.1, Ankara, 1962, s.1-11
- Sarıca, İsmail, “Kalkınmada Öncelikli Yörelere ve Bu Yörelere Yapılan Çalışmalar”, *Türk İdare Dergisi*, S.368, Eylül 1985, s. 89-116.

- Sarıca, İsmail, “Kalkınmada Öncelikli Yörelere Belirlenmesi ve Yatırımlarla Teşviklerin Bu Yörelere Açısından Değerlendirilmesi”, *Türk İdare Dergisi*, S.378, Mart 1988, s.531-580.
- Sarıca, İsmail, Seminer Sunumu, *Amasya İlinin Ekonomik Kalkınması Semineri (Amasya 1997)*, İktisadi Araştırmalar Vakfı, İstanbul, 1997, s.170.
- Sarıca, “Türkiye’de Bölgesel Gelişme Politikaları ve Projeleri”, *Akdeniz İİBF Dergisi*, C.1, S.1, Mayıs 2001, s.154-204.
- Sarıca, İsmail, “Bölge Planlamaya Genel Bakış ve Doğu Anadolu Projesi Ana Planı”, *Kentsel Ekonomik Araştırmalar Sempozyumu*, Cilt 2, Pamukkale Üniversitesi, DPT, Ankara, 2004, s.192-217.
- Schick, İrvin Cemil, Ertuğrul Ahmet Tonak, “Uluslararası Boyut: Ticaret, Yardım ve Borçlanma”, *Geçiş Sürecinde Türkiye*, Der. I. C. Schick, E. A. Tonak, Belge Yayınları, İstanbul, 1990, s.354-385.
- Sencer, Muzaffer, *Türkiye’nin Yönetim Yapısı*, Alan Yayıncılık, 2. Baskı, İstanbul, 1992.
- Sharpe, L. J., “The European Meso: An Appraisal”, *Rise of Meso Government in Europe*, Ed. L. J. Sharpe, Sage Publication, London, 1993, s.1-39.
- Silier, Oya, *Keban Köylerinde Sosyo Ekonomik Yapı ve Yeniden Yerleşim Sorunları*, ODTÜ, Ankara, 1976.
- Somel, Ali, Cengiz Ekiz, “AB Plancılığına Geçiş: Ön Ulusal Kalkınma Planı”, *Bölge Kalkınma Ajansları Nedir, Ne Değildir?*, Der. M. Turan, YAYED-Paragraf Yayınevi, Ankara, 2005, s.121-145.
- Soysal, Mümtaz, *100 Soruda Anayasanın Anlamı*, Gerçek Yayınevi, 7. Baskı, İstanbul, 1987.
- Subaşı, Ergun, “Düzenleme Komitesi Raporu”, *1968’den 21. Yüzyıla Ulusal Fiziki Planlama Semineri, 1. Milli Fiziki Plan Semineri-1968’in 34. Yılında Durum Değerlendirmesi ve Gelecek*, Mimarlar Odası Genel Merkezi, Ankara, 2002, s.3-9.
- Şaylan, Gencay, “Prof. Dr. Kurthan Fişek’le Türkiye’nin İdari Yapısı Üzerine Bir Söyleşi”, *Mülkiye*, S.92, Şubat 1988, s.12-15.
- Şengül, Tarık, *Kentsel Çelişki ve Siyaset, Kapitalist Kentleşme Süreçleri Üzerine Yazılar*, Demokrasi Kitaplığı, İstanbul, 2001.
- T.C. Başbakanlık, *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: 1, Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim*, Başbakanlık Basımevi, Ankara, 2003.
- Tamer, Mustafa, *Kalkınma ve Bölge Valiliği*, DPT, Ankara, 2001.

- Tamer, Mustafa, “Türkiye’de Bölge Valiliği Sisteminin Uygulanabilirliği”, *Türk İdare Dergisi*, S.390, Mart 1991, s.85-142.
- Taneri, Ergun, *Bölge Planlama*, İstanbul Devlet Mühendislik ve Mimarlık Akademisi Yayınları, No.48, İstanbul, 1977.
- Tanör, Bülent, *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri (1789-1980)*, YKY Yayınları, 8. Baskı, İstanbul, 2000.
- Tekeli, “Regional Planning in Turkey and Regional Policy in the First Five-Year Development Plan”, *Planning in Turkey*, Ed. S. İlkin, E. İnanç, ODTÜ İdari İlimler Fakültesi, Yayın No. 9, Ankara, 1967, s.254-273.
- Tekeli, İlhan, “Ülke Ölçüsünde Fiziki Planlamanın Teorik Sorunları ve Bugünkü Müesseseler Çerçevesinde Türkiye İçin Bir Ülkesel Fiziki Planlama Yaklaşımı”, *I. Mili Fiziki Plan Semineri*, 224 Ocak 1968, TMMOB Mimarlar Odası, Ankara, 1968, s.23.
- Tekeli, İlhan, *Planlama ve Ülkesel Fiziki Planlama Üzerine*, ODTÜ Mimarlık Fakültesi, Yayın No.17, Ankara, 1971.
- Tekeli, İlhan, *Bölge Planlama Üzerine*, İTÜ Mimarlık Fakültesi, İstanbul, 1972.
- Tekeli, İlhan, “Evolution of Spatial Organization in the Ottoman Empire and Turkish Republic”, *Regional Policy, Readings in Theory and Applications*, Ed. John Friedmann, William Alonso, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 1975.
- Tekeli, İlhan, *Mekan Organizasyonlarına Makro Yaklaşım Türkiye Üzerinde Bir Deneme*, ODTÜ Mimarlık Fakültesi, Ankara, 1979.
- Tekeli, İlhan, “Dört Plan Döneminde Bölgesel Politikalar ve Ekonomik Büyümenin Mekânsal Farklılaşması”, *ODTÜ Gelişme Dergisi*, Özel Sayı, 1981, s. 369-390.
- Tekeli, İlhan, Selim İlkin, *Savaş Sonrası Ortamında 1947 Türkiye İktisadi Kalkınma Planı, Türkiye Belgesel İktisat Tarihi 1* (2. Basım), ODTÜ, 1981.
- Tekeli, İlhan, Selim İlkin, *Uygulamaya Geçerken Türkiye’de Devletçiliğin Oluşumu, Türkiye Belgesel İktisat Tarihi 3*, ODTÜ, Ankara, 1982.
- Tekeli, İlhan, *Türkiye’de Kentleşme Yazıları*, Turhan Kitabevi, Ankara, 1982.
- Tekeli, İlhan, “Bir Demokrasi Projesi Olarak Yerel (Bölge) Planlama”, *Planlama, TMMOB Şehir Plancıları Odası Yayını*, 97/1, S.15, 1997, s. 11-16.
- Tekeli, İlhan, “Osmanlı ve Erken Cumhuriyet Modernitesinde Planlamanın Yeri”, *Kamu Yönetiminde Planlamanın Kurumsallaşması Sempozyumu’nda Sunulan Bildiri*, 8-10 Haziran 1999, Mersin.

- Tekeli, İlhan, “Milli Fiziki Plan Semineri Konusunda Üçüncü Kez Konuşurken”, *1968’den 21. Yüzyıla Ulusal Fiziki Planlama Semineri, 1. Milli Fiziki Plan Semineri-1968’in 34. Yılında Durum Değerlendirmesi ve Gelecek*, Mimarlar Odası Genel Merkezi, Ankara, 2002, s.9-19.
- TMMOB, Makine Mühendisleri Odası, “Tartışmalar”, *Sanayi Kongresi 1976, Türkiye Sanayinin Yapısal Sorunları*, TMMOB Makine Mühendisleri Odası, Ankara, 1977, s.29-39.
- TOBB, *Kalkınmada Öncelikli Yörelere ve Bölgesel Gelişme İçin Bir Model*, Ankara, 1989.
- TOBB, *Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılması Yerel Yönetim Reformu Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara, 1996.
- TODAİE, *Kamu Yönetimi Araştırması, Genel Rapor*, Ankara, 1991.
- TODAİE, *Kamu Yönetimi Sözlüğü*, Ed. Ö. Bozkurt, T. Ergun, S. Sezen, Birinci Basım, Ankara, 1998.
- Tokgöz, Erdinç, *Sanayileşmede Bölgesel Dengesizlikler ve Türkiye*, Hacettepe Üniversitesi Yayınları, Ankara, 1976.
- Toprak, Zafer “Türkiye Tarımı ve Yapısal Gelişmeler, 1900-1950), *Türkiye’de Tarımsal Yapılar (1923-2000)*, Der. Ş. Pamuk, Z. Toprak, Yurt Yayınları, Ankara, 1988, s.19-35.
- Tortop, Nuri, *Yönetim Biliminin Temel İlkeleri*, TODAİE, Ankara, 1990.
- Tosun, Mustafa, *Türkiye’de Valilik Sistemi*, TODAİE, Ankara, 1970.
- Treuner, Peter, “Bölgesel Kalkınma Politikasının Hazırlanmasında Karşılaşılan Sorunlar Aday Ülke Deneyimleri”, *Bölgesel Kalkınma Politikası (TESEV)* içinde, TESEV, İstanbul, s.28-37.
- Tunbul, Mete, *Türkiye’de Bölge Planlama Çalışmaları İçin Geçerli Olabilecek Bir Bölge Ayırımı Önerisi*, DPT Kalkınmada Öncelikli Yörelere Başkanlığı, Ankara, 1991.
- Tunçay, Mete, *T.C.’nde Tek Parti Yönetiminin Kurulması*, Cem Yayınevi, 2. Basım, İstanbul, 1989.
- Turan, Menaf, “Bölgesel Kalkınma Programları”, *Bölge Kalkınma Ajansları Nedir, Ne Değildir?*, Der. M. Turan, YAYED-Paragraf Yayınevi, Ankara, 2005, s.159-180.
- Turkish Delegation, “National and Regional Economic Planning in Turkey”, *Regional Economic Planning, Techniques of Analysis for Less Developed Areas*, Ed. W. Isard, J. H. Cumberland, European Productivity Agency of the Organisation for European Economic Cooperation, Paris, 1961, s.81-115.

- Tümertekin, Erol, Nazmiye Özgüç, *Beşeri Coğrafya İnsan, Kültür, Mekan*, Çantay Kitabevi, İstanbul, 2004.
- Türe, İlknur, “Türkiye’de Bölge Yönetiminin Niteliği, Sorunları ve Çözüm Arayışları”, *Amme İdaresi Dergisi*, C.31, S.2, Haziran 1998, s.63-79.
- TÜSİAD, *Yerel Yönetimler Sorunlar, Çözümler*, İstanbul, 1995.
- TÜSİAD, *Altyapı Seviyeleme Analizi: Dokuz İl İçin Pilot Çalışma*, İstanbul, 1999.
- TÜSİAD, *Türkiye’nin Fırsat Penceresi Demografik Dönüşüm ve İzdişümleri*, İstanbul, 1999.
- TÜSİAD-DPT, *Türkiye’de Bölgesel Gelişme Politikaları Sektör-Bölge Yığınlaşmaları*, TÜSİAD, İstanbul, 2005.
- Tüylüoğlu, Şevket, Derya Nur Karakaş, “Zonguldak’ta Bölgesel Kalkınma Politikaları ve Kalkınmada Öncelikli Yörelere Uygulaması”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, C.15, S.4, Ekim 2006, s.17-50.
- Versan, Vakur, *Kamu Yönetimi Siyasi ve İdari Teşkilat*, Der Yayınları, Onuncu Basım, İstanbul, 1990.
- Urry, John, *Mekanları Tüketmek*, Çev. R. G. Ögdül, Ayrıntı Yayınları, İstanbul, 1999.
- Uslu, Nasuh, *Türk Amerikan İlişkileri*, 21. Yüzyıl Yayınları, Ankara, 2000.
- Yaşamış, Firuz Demir, “Bölge Valiliği ve Bölge Planlaması Kavramlarının Tanımlanması Üzerine Bir Çalışma”, *Türk İdare Dergisi*, Y.50, S.360, 1979, s.1-15.
- Yaşamış, Firuz Demir, *Yönetim ve Yöneticinin Temel Sorunları*, Türk İdareciler Derneği Yayınları, Ankara, 1987.
- Yavuz, Fehmi, Ruşen Keleş, Cevat Geray, *Şehircilik, Sorunlar-Uygulama ve Politika*, AÜ SBF, Yayın No. 415, Ankara, 1978.
- Yayla, Yıldızhan, *Şehir Planlamasının Başlıca Hukuki Meseleleri ve İstanbul Örneği*, İÜ Hukuk Fakültesi, Yayın No. 464, İstanbul, 1975.
- Yentürk, Nurhan, “Post-Fordist Gelişmeler ve Dünya İktisadi İşbölümünün Geleceği”, *Toplum ve Bilim*, S. 56-61, Bahar, 1993, s.42-57.

RESMİ KAYNAKLAR

Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun, Kanun No. 5449, Resmi Gazete: 08.02.2006, 26074.

Türkiye Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansı Kurulması Hakkında Kanun, Kanun No. 5523, Resmi Gazete: 04.07.2006, 26218.

Bazı Düzey 2 Bölgelerinde Kalkınma Ajansları Kurulmasına Dair Karar, Bakanlar Kurulu Kararı, Karar Sayısı:2006/10550, Resmi Gazete: 06.07. 2006, 26220.

“Bölgesel İstatistiklerin Toplanması, Geliştirilmesi, Bölgelerin Sosyo-ekonomik Analizlerinin Yapılması, Bölgesel Politikaların Çerçevesinin Belirlenmesi ve Avrupa Birliği Bölgesel İstatistik Sistemine Uygun Karşılaştırılabilir İstatistiki Veri Tabanı Oluşturulması Amacıyla Ülke Çapında İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırmasının Tanımlanmasına İlişkin Karar”, Bakanlar Kurulu Kararı, Karar Sayısı: 2002/4720, Resmi Gazete: 22.09.2002, 24884.

Kalkınma Ajanslarının Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, Resmi Gazete: 25.07.2006, 26239.

Kalkınma Ajansları Personel Yönetmeliği, Resmi Gazete: 25.07.2006, 26239.

Kalkınma Ajansları Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği, Resmi Gazete: 28/09/2006, 26303.

İNTERNET KAYNAKLARI

II. Tarım Şurası, 29 Kasım-1 Aralık 2004,

<http://tarimsurasi.tarim.gov.tr/PDFLER/VIII.Komisyon.pdf>, Erişim Tarihi: 15.11.2006.

2003 Katılım Ortaklığı Belgesi, RG: 24.7.2003, 25178 Mükerrer,

<http://www.dpt.gov.tr/abigm/tabi/kob/KOB-DPT21Nisan2003.pdf>, Erişim Tarihi: 15.11 2006

Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı, RG: 24.7.2006, 25178 Mükerrer, <http://www.abgs.gov.tr/indextr.html>, Erişim Tarihi: 20.11.2006.

Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı, “Ordu ve Giresun İllerinde Kırsal Gelişim”, http://demo.undp.org.tr/undp_tur/ordugiresun.asp, Erişim Tarihi: 20.11.2006.

Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı, “Sivas - Erzincan Kalkınma Projesi (SEKP), <http://www.undp.org.tr/Gozlem3.aspx?WebSayfaNo=368>, Erişim Tarihi: 20.11.2006

Bulgaristan-Türkiye Sınır Ötesi İşbirliği Programı, http://www.dpt.gov.tr/bgyu/abbbp/Programlar/CBC_bilgi.html, Erişim Tarihi: 29.11.2006

Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013) 2007 Yılı Programı, <http://ekutup.dpt.gov.tr/program/2007.pdf>, Erişim Tarihi: 30.11.2006

DPT, *Dokuzuncu Kalkınma Planı Bölgesel Gelişme Politikaları ve AB'ye Ekonomik Sosyal Uyum Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, <http://www.dpt.gov.tr>, Erişim Tarihi: 20.11.2006.

Ege Ekonomiyi Geliştirme Vakfı (EGEV), <http://www.egev.org>, Erişim Tarihi: 25.11.2006.

Erzurum Erzincan Bayburt İller Kalkınma Birliği, <http://www.eeb-kalkinmabirligi.gov.tr>

Güneydoğu Anadolu Projesi, www.gap.gov.tr, Erişim Tarihi: 29.11.2006.

International Fund for Agricultural Development (IFAD), www.ifad.org/operations/projects/regions/PN/factsheets/tr_t.pdf, Erişim Tarihi: 20.11.2006.

Orta Karadeniz Kalkınma Birliği, <http://www.okab.gov.tr>, Erişim Tarihi: 20.11.2006

Ortak Girişim (Atatürk Üniversitesi, Fırat Üniversitesi, İnönü Üniversitesi, Kafkas Üniversitesi, Yüzüncüyıl Üniversitesi), *Doğu Anadolu Projesi Ana Planı*, DPT, 2000; <http://ekutup.dpt.gov.tr/bolgesel/dap.pdf>, Erişim Tarihi: 29.11.2006

Ortak Girişim (Atatürk Üniversitesi, Fırat Üniversitesi, İnönü Üniversitesi, Kafkas Üniversitesi, Yüzüncüyıl Üniversitesi), *Doğu Anadolu Projesi Ana Planı Yönetici Özeti*, <http://ekutup.dpt.gov.tr/bolgesel/dap/ozet.pdf>, Erişim Tarihi: 29.11.2006.

Nippon Koei Co. Ltd., *Doğu Karadeniz Bölgesel Gelişme Planı, (DOKAP) Nihai Rapor, Cilt I: Yönetici Özeti*, DPT-JICA, 2000; <http://ekutup.dpt.gov.tr/bolgesel/dokap/ozet.pdf>, Erişim Tarihi: 20.11.2006

Samsun, Kastamonu ve Erzurum Düzey 2 Bölgeleri Kalkınma Programı, <http://www.skekalkinma.org.tr>, Erişim Tarihi: 29.11.2006.

TRA2, TR72, TR52 ve TRB1 İstatistiki Bölge Birimi Düzey 2 Bölgeleri Kalkınma Programı, http://www.dpt.gov.tr/bgyu/abbb/Programlar/AKKM_bilgi.html, Erişim Tarihi: 29.11.2006.

TR82, TR83 ve TRA1 İstatistiki Bölge Birimi Düzey 2 Bölgeleri Kalkınma Programı, http://www.dpt.gov.tr/bgyu/abbb/Programlar/SKE_bilgi.html, Erişim Tarihi: 19.11.2006

TR90 Düzey 2 Bölgesi Kalkınma Programı, http://www.dpt.gov.tr/bgyu/abbb/Programlar/TR90_bilgi.html, Erişim Tarihi: 29.11.06.

Türkiye Cumhuriyeti Ön Ulusal Kalkınma Planı (2004-2006), <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/o-ukp.pdf>, Erişim Tarihi: 15.11.2006

Türkiye İçin Katılım Ortaklığı Belgesi (14 Nisan 2003 Tarihinde AB Konseyi Tarafından Kabul Edilen Nihai Metin), DPT Avrupa Birliği İle İlişkiler Genel Müdürlüğü, Ankara, 2003; <http://www.abgs.gov.tr/indextr.html>, Erişim Tarihi: 20.11.2006.

Türkiye ile Katılım Ortaklığı Belgesinde Yer Alan İlkeler, Öncelikler ve Koşullara İlişkin 23 Ocak 2006 Tarihli Konsey Kararı, http://www.abgs.gov.tr/dokumanlar/kob/Turkiye_Kat_Ort_Belg_2006.pdf, Erişim Tarihi: 20.11.2006.

Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesi Üzerine Komisyon'un Düzenli Raporu, www.deltur.cec.eu.int!/publishdocs/tr/1998%20ilerleme%20raporu.rtf, Erişim Tarihi: 10.11.2006.

Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesine İlişkin Komisyon 1999 Düzenli Raporu, www.deltur.cec.eu.int/duzenlirapor99.rtf, Erişim Tarihi: 20.11.2006.

Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesi Üzerine Komisyon'un 2000 Düzenli Raporu, www.deltur.cec.eu.int!/publishdocs/tr/duzenlirapor2000tr.rtf, Erişim Tarihi: 20.11.2006.

Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesi Üzerine 2001 Düzenli Raporu, <http://ekutup.dpt.gov.tr/ab/uyelik/ilerle01.pdf>, Erişim Tarihi: 20.11.2006.

Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne Katılım Sürecine İlişkin 2002 Yılı İlerleme Raporu, ekutup.dpt.gov.tr/ab/uyelik/ilerle02.pdf, Erişim Tarihi: 20.11.2006.

Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesi Üzerine 2003 İlerleme Raporu, ekutup.dpt.gov.tr/ab/uyelik/ilerle03.pdf, Erişim Tarihi: 20.11.2006.

Türkiye'nin Avrupa Birliğine Katılım Sürecine İlişkin 2004 Yılı İlerleme Raporu ve Tavsiye Metni, ekutup.dpt.gov.tr/ab/uyelik/ilerle04.pdf, Erişim Tarihi: 20.11.2006.

Türkiye 2005 İlerleme Raporu Gayrı Resmi Tercüme http://www.abgs.gov.tr/dokumanlar/ilerleme/Turkiye_Ilerleme_Rap_2005.pdf, Erişim Tarihi: 20.11.2006.

Türkiye 2006 İlerleme Raporu Gayrı Resmi Çeviri, www.mfa.gov.tr/.../9033EEB0-E80C-46D0-AB4D-A5767882853A/0/IlerlemeRaporu_8Kasim2006_TamamininCevirisi1.pdf, Erişim Tarihi: 20.11.2006.

Türkiye-Yunanistan Sınır Ötesi İşbirliği Programı www.egev.org/dpo/III-A.doc, Erişim Tarihi: 29.11.06.

Türk Girişim ve İş Dünyası Konfederasyonu (TÜRKONFED), <http://www.turkonfed.org/default>, Erişim Tarihi: 19.11.2006.

Yeşilırmak Havza Gelişim Projesi,

http://www.yesilirmak.org.tr/http/YHKB_Genel1.htm, Erişim Tarihi: 29.11.2006.

Yeşilırmak Havzası Kalkınma Birliği, <http://www.yesilirmak.org.tr>, Erişim Tarihi: 29.11.2006.

ÖZET

Bölge kavramı, günümüzde ulus üstü ve ulus altı boyutlarıyla ekonomik, siyasal, yönetsel açılardan tartışılmakta, adeta bir “yeniden doğuş” yaşamaktadır. Ancak, bu yeniden doğuş bölge politikalarının içeriğinde önemli bir farklılaşmaya denk düşmektedir. Bu, ulus altı düzeyde, gelişmiş dünyada refah devleti, azgelişmiş dünyada ulusal kalkınmacı devlet döneminin bölgelerarası eşitliği hedefleyen politikalarından, neoliberal dönemin düzenleyici devletinin bölgelerarası rekabeti teşvik eden politikalarına doğru bir dönüşümdür. Söz konusu dönüşüm, devletin bölgesel politikadaki rolünün içerik, biçim ve araçlar yönünden değişimini de getirmiştir. Türkiye’de bölgesel politikaların değişen hedef, araç ve uygulamaları da bu dönüşümü göstermektedir. 1950’li yıllara kadar ulus-devletin ekonomik ve siyasal bütünlüğünü sağlama hedefiyle mekân politikaları, 1980’li yıllara kadar bölgesel eşitsizlikleri aşma hedefiyle ulusal kalkınma ve sosyal devlet politikaları Türkiye’de bölge yönetimi sorununun çerçevesini oluşturmuştur. Türkiye’de 1980’le gelen neoliberal dönüşüm, başlangıçta bölgesel politikalar açısından doğrudan bir değişiklik getirmese de, 1990’ların sonunda hızlanan küresel kapitalizmle bütünleşme süreciyle birlikte bölge kavramı yeni bir içerikle gündeme gelmiştir. Küresel piyasada rekabet edebilir bölgelerin yaratılması hedefine yoğunlaşan bölgesel politika tartışmaları, bölge yönetimi sorununu canlı bir tartışma konusu haline getirmiştir. Bölgesel düzeyde bir örgüt olarak kalkınma ajanslarının kurulması, aynı zamanda Avrupa Birliği’ne uyum olarak adlandırılan politik-yönetsel süreçlerin de önemli başlıklarından birini oluşturmuştur. 2006 yılının başında, bölgesel politikaların temel aracı ve yeni, farklı bir yönetsel yapı olarak kalkınma ajanslarının kurulması yasalaşmıştır. Sonuç olarak, tez, 1923’den günümüze Türkiye’de bölge yönetimi sorununu eleştirel bir bakış açısıyla tartışmaktadır.

ABSTRACT

In recent years, the concept of region with its sub-national and supra-national aspects, is being discussed from economic, political, and administrative perspectives. It might be said that region is undergoing a “renaissance.” Nevertheless, this renaissance is paralleled by a change in the content of the politics of region. At the sub-national level, this points to a shift from policies that aim to achieve interregional equality to neoliberal policies directed to promote interregional competition. The earlier egalitarian policies were adopted in the developed world as a means to the welfare state and in the underdeveloped world as an instrument for national development. The recent policies are adopted by the regulatory state of the neoliberal era. This shift has also led to changes in the the state’s role in regional policies in terms of content, form, and instruments. Changing aims, instruments, and practices of the regional policies in Turkey also reflect this transformation. Until 1950’s regional policies are extended by integration of the nation-state, until 1980’s regional policies are extended by national development. The neoliberal transformation which started in 1980 has not directly affected regional policies; however, with the accelerated integration process of Turkey into the global capitalism in the late 1990s, the concept of region has regained importance with a new content. As a result of discussions on regional policies focusing on the creation of regions with high competition capacity on global level, the issue of regional government has become a hot topic. The establishment of development agencies as an institution on the regional level has constituted a major topic in the political and administrative processes known as the accession process to the European Union. The passing of the Development Agencies Law in early 2006 has given rise to the establishment of development agencies as a basic instrument of regional policies and as a new and different administrative unit. In conclusion, this study discusses the issue of regional government in Turkey since 1923 from a critical point of view.