

T.C.
İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

Yüksek Lisans Tezi

BÖLGESEL EŞİTSİZLİKLERİN GİDERİLMESİNDE
BÖLGESEL POLİTİKALARIN VE BÖLGE
KALKINMA AJANSLARININ ROLÜ VE ÖNEMİ:
AB VE TÜRKİYE ÖRNEKLERİ

Yunus Emre ÖZKAN

2501070429

Tez Danışmanı
Doç. Dr. Sevim BUDAK

İstanbul, 2010

T.C.
İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

Yüksek Lisans Tezi

BÖLGESEL EŞİTSİZLİKLERİN GİDERİLMESİNDE
BÖLGESEL POLİTİKALARIN VE BÖLGE
KALKINMA AJANSLARININ ROLÜ VE ÖNEMİ:
AB VE TÜRKİYE ÖRNEKLERİ

Yunus Emre ÖZKAN
2501070429

Tez Danışmanı
Doç. Dr. Sevim BUDAK

İstanbul, 2010



T.C.
İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MÜDÜRLÜĞÜ



TEZ ONAYI

Enstitümüz **Kamu Yönetimi** Anabilim Dalında ders dönemindeki Eğitim-Öğretim Programını başarı ile tamamlayan **2501070429** numaralı **Yunus Emre ÖZKAN**'ın hazırladığı "**Bölgesel Eşitsizliklerinin Giderilmesinde Bölgesel Politikaların ve Bölge Kalkınma Ajanlarının Rolü ve Önemi: Avrupa Birliği ve Türkiye Örnekleri**" konulu **YÜKSEK LİSANS/ DOKTORA TEZİ** ile ilgili **Tez Savunma Sınavı**, Lisansüstü Öğretim Yönetmeliği'nin 15.Maddesi uyarınca **05.11.2010 Cuma günü saat 10.00'da** yapılmış, sorulan sorulara alınan cevaplar sonunda adayın tezinin**Kay. B. 101**.....'ne* **OYBİRLİĞİ / OYÇOKLUĞUYLA** karar verilmiştir.

JÜRİ ÜYESİ	KANAATI(*)	İMZA
PROF. DR. ADALET ALADA	Kabul	
DOÇ. DR. SEVİM BUDAK	Kabul	
DOÇ. DR. PINAR ÖZDEN	Kabul	
DOÇ. DR. ŞENCE TÜRK	Kabul	
YRD. DOÇ. DR. MEHMET AKİF İÇKE	Kabul	

ÖZ

Bölgesel politikalar, 1929 Büyük Bunalımı'ndan sonra keşfedilen ve bölgesel eşitsizlikleri gidermeye yönelik olarak uygulanan etkili politika araçlarıdır. Küreselleşme ve yerelleşme, bölgesel politikalarda paradigma değişimine neden olmuş; üretim tekniklerinde, ulaşımda ve iletişimde yaşanan gelişmeler bu değişimin altyapısını oluşturmuştur. Bölgesel politikalar aşağıdan yukarıya doğru dönüşüm geçirmiş, bölgesel kalkınma ulusal kalkınma karşısında baskın olmuştur.

Çalışmada ilk olarak bölge kavramının tanımı yapılmış ardından bölgesel politikalarda yaşanan paradigma değişiminin sebepleri karşılaştırmalı bir şekilde incelenmiştir. Bölgesel politikalarda yaşanan paradigma değişimi AB bölgesel politikalarını da büyük ölçüde etkilemiştir. Yaşanan genişleme süreçlerine paralel olarak AB bölgesel politikalarda reformlar gerçekleşmiştir. AB'ye aday bir ülke olan Türkiye'de bölgesel politikalar içsel ve dışsal birçok faktörden etkilenmiştir. AB üyelik süreci sonrası Birliğin bölgesel politikalarına uyum süreci doğrultusunda Bölge Kalkınma Ajansları kurulmuştur.

Çalışma sonucunda bölgesel eşitsizliklerin giderilmesinde ulusal kalkınma politikalarının yerine bölgesel politikaların tercih edilmeye başlandığı görülmektedir. Öte yandan, değişen bölge ve kalkınma anlayışına paralel olarak Bölge Kalkınma Ajansları, esnek personel yapısına sahip, rekabetçi bir anlayışla faaliyet gösteren kurumlara dönüşmüşlerdir.

Anahtar Kelimeler: Avrupa Birliği, bölgesel politikalar, (bölge) kalkınma ajansları, paradigma değişimi, bölgesel kalkınma

ABSTRACT

Regional Policies are effective policy instruments that are invented after the Great Depression and applied to overcome regional inequalities. Globalization and decentralization have led to a paradigm shift in regional policies; developments in production techniques, transportation and communications have maintained the infrastructure of this shift. Regional policies have been transformed in to a bottom-up development approach and regional development became dominant to national development.

In this study, firstly the term of region has been defined, then the reasons of paradigm shift occurred in the regional policy were analyzed in a comparative manner. Paradigm shift in regional development has significantly effected EU regional policies. Parallel to the development processes, reforms have been made in EU regional policy. In Turkey, as a EU candidate, regional policies have been effected from several factors that are intrinsic and extrinsic. After the EU accession process, in accordance with the process of adaptation to the Union's regional policy, Regional Development Agencies have been established.

In conclusion, it is seen that regional policies are preferred to national development policies to overcome regional inequalities. On the other hand, parallel to the change in region and development concepts, Regional Development Agencies are transformed to institutions that have more flexible staff structure and operating in a competitive approach.

Key Words: European Union, regional policies, (regional) development agencies, paradigm shift, regional development

ÖNSÖZ

Bölgesel politikalarda yaşanan paradigma değişiminin ve bunun kurumsal sonuçlarının iki farklı örnek üzerinden incelendiği çalışmamız güncel bir konu olması nedeniyle birtakım belirsizlikleri bünyesinde barındırmaktadır ancak konunun ileriki dönemde daha sağlam temeller üzerinden analiz edilebilmesi bakımından iyi bir temel olacağı düşünülmektedir.

Tez konusunun belirlenmesinden yazımına, yüksek lisans eğitimim boyunca beni yönlendiren gerek akademik gerek mesleki yönden beni yetiştiren değerli tez danışmanım ve hocam Doç. Dr. Sevim Budak'a sonsuz teşekkürlerimi sunmak istiyorum. Öte yandan İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi'nin değerli öğretim üyelerinden Prof. Dr. Adalet Alada'nın da karşılaştırmalı kamu yönetimine olan ilgimi arttırmasından ve 2008 yılında merhum Doç. Dr. Cahit Emre adına düzenlenen Kamu Yönetimi Araştırma Ödülünde üçüncü olduğum yarışmaya beni yönlendirmesinden dolayı kendilerine büyük bir teşekkür borçluyum.

Kalkınma Ajanslarının ülkemizde yeni bir olgu olması ve benim bu süreçte Doğu Akdeniz Kalkınma Ajansı'nda uzman olarak görevli olmam konuya teorik açıdan bakmama ek olarak bir uygulayıcı olarak da bakmamı sağlamıştır. Bu anlamda yüksek lisans eğitimimi tez aşamasında sürdürürken gösterdiği anlayıştan dolayı DOĞAKA Genel Sekreteri Erdoğan Serdengeçti'ye ve iş arkadaşlarıma da teşekkür ederim.

Son olarak hayatımın her aşamasında beni destekleyen ve bana olan güvenlerini her türlü koşulda eksik etmeyen aileme çok şey borçluyum. Onların desteği ve güveni olmasaydı bu denli kaliteli eğitim alamazdım.

Konunun yeni tartışmalara kapılar açması ümidiyle.

İÇİNDEKİLER

ÖZ	iii
ABSTRACT	iv
ÖNSÖZ	v
TABLolar LİSTESİ	ix
GRAFİKLER LİSTESİ	ix
HARİTALAR LİSTESİ	ix
KISALTMALAR	x
GİRİŞ	1
BÖLGE, BÖLGE TÜRLERİ VE BÖLGESEL POLİTİKALAR	5
1.1. Bölge	5
1.2. Bölge Türleri.....	7
1.2.1. Ekonomik Açıdan Bölge Türleri	7
1.2.1.1. Homojen (Türdeş) Bölge.....	7
1.2.1.2. Polarize (Kutuplaşmış) Bölge	8
1.2.1.3. Plan – Program Bölgesi.....	9
1.2.2. Bölgeselleşme Açısından Bölge Türleri	9
1.2.2.1. İdari Bölge.....	10
1.2.2.2. Kültürel Bölge.....	12
1.2.2.3. Siyasal Bölge.....	13
1.2.2.4. Plan – Program Bölgesi.....	15
1.3. Bölgesel Kalkınma ve Bölgesel (Kalkınma) Politikalar(ın)da Yaşanan Dönüşümler.....	17
1.3.1. Bölgesel Kalkınma Anlayışının Gelişimi.....	17
1.3.2. 1950 – 1980 Arası Dönemde Bölgesel Kalkınma Politikaları	19
1.3.2.1. Dönemin Genel Özellikleri	19
1.3.2.2. 1950 - 1973 Arası Dönemde Bölgesel “Kalkınma” Politikaları	22
1.3.2.3. Bölgesel Kalkınma Politikalarında Kırılma ve Yeniden Yapılanma	25
1.3.3. 1980 Sonrası Bölgesel Politikalar ve Yaşanan Değişim	29
1.3.4. Bölgesel Politikalarda Yaşanan Değişimin Kurumsal Sonuçları.....	33
AVRUPA BİRLİĞİ’NDE BÖLGESEL POLİTİKALAR.....	36
2.1. Avrupa Birliği ve Temel Politika Alanları.....	36
2.2. Avrupa Birliği’nde Bölgesel Politikaların Gelişimi	38
2.2.1. 1950 – 1980 Arası Dönemde Bölgesel Politikalar	38
2.2.1.1. AB’de Kurumsal Bütünleşmenin İlk Adımı: Birleşme Antlaşması (Merger Treaty)	40
2.2.1.2. İlk Genişleme Dalgası ve Bölgesel Politika Oluşturma Gereği	42
2.2.2. 1980 – Günümüz Arası Dönemde Bölgesel Politikalar	44
2.2.2.1. İkinci Genişleme Dalgası ve Bölgelerarası Artan Eşitsizlik	44

2.2.2.2. 1988 Yılı Yapısal Fonlar Reformu.....	47
2.2.2.3. 1993 ve 1999 Yılları Yapısal Fonlar Reformu.....	50
2.2.2.4. Avrupa Birliği Bölgesel Politikalarında Değişim	52
2.2.2.5. Bölgesel Politikalarda Yaşanan Son Dönüşüm.....	59
2.2.2.5.1. Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu (ERDF).....	62
2.2.2.5.2. Avrupa Sosyal Fonu (ESF)	62
2.2.2.5.3. Uyum Fonu (Cohesion Fund)	63

TÜRKİYE’DE BÖLGESEL POLİTİKALAR..... 65

3.1. Türkiye’de Bölgesel Politikaların Temelleri..... 65

3.2. 1950 – 1980 Arası Dönemde Türkiye’de Bölgesel Politikalar 69

3.2.1. 1950 – 1960 Arası Liberal Dönemde Bölgesel Politikalar	69
3.2.2. Planlı Dönemde Bölgesel Politikalar (1960-1980)	71
3.2.2.1. Kalkınma Planlarında Bölgesel Politikalar	71
3.2.2.1.1. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963 – 1967).....	73
3.2.2.1.2. İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968 - 1972).....	75
3.2.2.1.3. Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977).....	77
3.2.2.1.4. Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979 – 1983).....	79
3.2.2.2. 1960 – 1980 Arası Dönemde Gerçekleşen Bölgesel Kalkınma Projeleri	80
3.2.2.2.1. Köyceğiz Dalaman Projesi	81
3.2.2.2.2. Antalya Bölgesi Projesi.....	81
3.2.2.2.3. Doğu Marmara Planlama Projesi	82
3.2.2.2.4. Zonguldak Projesi	82
3.2.2.2.5. Çukurova Bölgesi Projesi.....	83
3.2.2.2.6. Keban Projesi	83

3.3. 1980 Sonrası Dönemde Bölgesel Politikalar 84

3.3.1. Beş Yıllık Kalkınma Planlarında Bölgesel Politikalar.....	86
3.3.1.1. Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985 – 1989).....	86
3.3.1.2. Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990 – 1994).....	87
3.3.1.3. Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000).....	89
3.3.2. AB Üyelik Süreci Öncesi Entegre Bölgesel Gelişme Projeleri	90
3.3.2.1. Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP).....	91
3.3.2.2. Doğu Anadolu Projesi (DAP)	93
3.3.2.3. Doğu Karadeniz Bölgesi Gelişme Projesi (DOKAP)	94
3.3.2.4. Yeşilirmak Havzası Gelişim Projesi	95
3.3.2.5. Zonguldak – Karabük - Bartın Bölgesel Gelişme Projesi.....	95
3.3.3. Avrupa Birliği'ne Adaylık Süreci Sonrası Bölgesel Politikalar	96
3.3.3.1. Avrupa Birliği'ne Adaylık Sürecinin Kalkınma Planlarına Etkisi	96
3.3.3.1.1. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001 – 2005).....	96
3.3.3.1.2. Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007 – 2013).....	99
3.3.3.2. Bölgesel Politikaların Avrupa Birliğine Uyumu.....	100
3.3.3.2.1. NUTS Bölgelerinin Oluşturulması.....	102
3.3.3.2.2. Ön Ulusal Kalkınma Planı'nın Hazırlanması	103

BÖLGE KALKINMA AJANSLARI.....	107
4.1. Bölge Kalkınma Ajanslarının Özellikleri.....	107
4.1.1. Bölge Kalkınma Ajanslarının Tanımı ve Tarihsel Gelişimi	107
4.1.2. Bölge Kalkınma Ajanslarının Amaçları.....	111
4.1.3. Bölge Kalkınma Ajanslarının Türleri ve Yapısı	112
4.1.3.1. Personel Yapısı	115
4.1.4. Bölge Kalkınma Ajanslarının Faaliyetleri	117
4.1.5. Bölge Kalkınma Ajanslarının Finansman Kaynakları	118
4.2. Türkiye’de Bölge Kalkınma Ajansları.....	119
4.2.1 BKA Öncesi İnişyatifler	119
4.2.1.1. GAP – Girişimci Destekleme ve Yönlendirme Merkezleri (GİDEM) 120	
4.2.1.2. Ege Bölgesi Kalkınma Ajansı (EBKA).....	121
4.2.1.3. Mersin Kalkınma Ajansı	122
4.2.2. Bölge Kalkınma Ajanslarına Geçiş.....	123
4.2.3. Türkiye’de Bölge Kalkınma Ajanslarının Hukuki Yapısı	127
4.2.3.1. Kurulma Gerekçeleri.....	127
4.2.3.2. Ajansların Yapısı.....	128
4.2.3.2.1. Kuruluşu.....	128
4.2.3.2.2. Görev ve Yetkileri.....	130
4.2.3.2.3. Ajansın Teşkilatı	130
4.2.3.2.3.1. Kalkınma Kurulu.....	131
4.2.3.2.3.2. Yönetim Kurulu	132
4.2.3.2.3.3. Genel Sekreterlik.....	133
4.2.3.2.3.4. Yatırım Destek Ofisleri	133
4.2.3.2.3.5. Ajansın Personel Rejimi.....	134
4.2.3.2.3.6. Ajansın Gelir ve Giderleri.....	135
4.2.4. Katılımcılık ve Bölge Kalkınma Ajansları.....	136
SONUÇ VE ÖNERİLER.....	140
KAYNAKÇA	146

TABLolar LİSTESİ

Tablo I - 1960-1989 Yılları Arasında Dünya'da Gelir Dağılımı	20
Tablo II- Fordist ve Post-Fordist Modeller	28
Tablo III - Bölgesel Politikalarda Dönemler.....	32
Tablo IV - AB'nin Temel Politika Alanları.....	36
Tablo V - Bölgesel ve Ülkesel Nitelikte Hedefler	48
Tablo VI - Bölgesel Politikalarda İlkeler	51
Tablo VII - Ön Hazırlık Yapısal Fonlar	54
Tablo VIII - Bölgesel Politikaların ve Ortak Tarım Politikasının AB Bütçesindeki Payları ve Gelişimi.....	60
Tablo IX - 2007-2013 Arası Dönemde Bölgesel Politikaların Hedefleri	61
Tablo X - Kısa ve Orta Vadeli Öncelikler	101
Tablo XI - AB Destekli Bölgesel Kalkınma Programları	105
Tablo XII - Farklı Ülkelerde BKA Personel Sayısı	116
Tablo XIII - BKA'ların Finansman Kaynakları	118
Tablo XIV - 2008 ve 2009 Yıllarında Düzey 2 Bölgelerinde Kurulan Kalkınma Ajansları	129

GRAFİKLER LİSTESİ

Grafik I - AB Bütçesi Harcama Kalemleri.....	58
Grafik II - İlk Üç Plan Döneminde Doğu ve Güneydoğu İllerinde Yatırımların Payı	80

HARİTALAR LİSTESİ

Harita I - Avrupa'nın Kültürel Bölgeleri	13
Harita II - Türkiye'de NUTS 2 Bölgeleri	16
Harita III - Türkiye'de Entegre Bölgesel Gelişme Projeleri.....	90
Harita IV- Avrupa'da Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Kurulma Dönemleri.....	109

KISALTMALAR

a.e.	: Aynı Eser
a.g.e.	: Adı Geçen Eser
AB	: Avrupa Birliği
AET	: Avrupa Ekonomik Topluluğu
AKÇT	: Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu
Ar-Ge	: Araştırma Geliştirme
AT	: Avrupa Topluluğu
BBYKP	: Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı
BKA	: Bölge Kalkınma Ajansı
bkz.	: Bakınız
DAP	: Doğu Anadolu Projesi
DOKAP	: Doğu Karadeniz Bölgesi Gelişme Projesi
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
EBKA	: Ege Bölgesi Kalkınma Ajansı
ERDF	: European Regional Development Fund (Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu)
ESF	: European Social Fund (Avrupa Sosyal Fonu)
EUROSTAT	: Statistical Office Of The European Union (Avrupa Birliği İstatistik Ofisi)
GAP	: Güneydoğu Anadolu Projesi
GİDEM	: Girişimci Destekleme ve Yönlendirme Merkezleri
GSYİH	: Gayri Safi Yurtiçi Hâsıla
İBYKP	: İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı
KOB	: Katılım Ortaklığı Belgesi

KOBİ	: Küçük ve Orta Büyüklükte İşletme
KÖY	: Kalkınmada Öncelikli Yöre
KÖYD	: Kalkınmada Öncelik Yöre Dairesi
NUTS	: Nomenclature of Territorial Units for Statistics (İstatistikî Bölge Birimleri Sınıflandırması)
ÖUKP	: Ön Ulusal Kalkınma Planı
s.	: Sayfa
SEA	: Single European Act (Avrupa Tek Senedi)
STK	: Sivil Toplum Kuruluşları
vb.	: Ve benzeri
vd.	: Ve diğerleri

GİRİŞ

Bölgesel eşitsizlikler gerek az gelişmiş ülkelerin gerekse de gelişmiş olan ülkelerin günümüzdeki en büyük sorunlarından biri olarak görülmektedir. Bölgesel eşitsizlikleri gidermek amacıyla uygulanan bölgesel politikalar bu bağlamda oldukça önemli bir role sahiptir.

Küreselleşme ve küreselleşme sonucu artan yerelleşme ile birlikte üretimin küresel çapta biçim değiştirmesiyle başta yönetim olmak üzere birçok alanda değişim ve dönüşüm gerçekleşmiştir. II. Dünya Savaşı sonrasında kalkınma iktisadının yükselişe geçip Keynesyen refah devletinin hakim olduğu ekonomik düzende, birçok ülkenin gündemine giren “kalkınma iktisadı” odaklı bölgesel politikalar, küresel anlamda yaşanan ekonomik krizler sonucu yaşanan paradigma değişiminden büyük ölçüde etkilenmiş, bölge ve bölgesel politikalar bu değişimden dolayı yeniden tanımlanmıştır. Bu doğrultuda ülke, bölge ve kent düzeyinde rekabet gücü kavramı önem kazanmıştır. İçsel büyüme, yenilikçilik, rekabet edebilirlik ve girişimcilik yeni yaklaşımın anahtar kavramları olarak görülmektedir.

Değişen paradigma doğrultusunda bölgesel politikaların kurumsal yansıması olarak (yeniden kurgulanmış) Bölge Kalkınma Ajansları örnek gösterilmektedir. Daha katılımcı ve demokratik bir model üzerine kurgulandığı öne sürülen Bölge Kalkınma Ajansları yeni modele uygun olarak esnek ve dinamik bir yapı özelliği sergilemektedir.

Avrupa Birliği, bölgesel politika konusunda yaşanan paradigma değişiminin iyi gözlendiği alanlardan biridir. Küresel bir aktör olarak uluslararası alanda yaşanan gelişmeleri yakın bir şekilde takip etmekte ve politika alanlarını bu değişiklikler doğrultusunda yenilemektedir. Bölgesel politikalar değişime açık politika alanlarından biri olup son yıllarda gerçekleşen genişleme süreçleri bölgesel politikaların içeriğinde değişikliklere neden olmuştur.

Türkiye’de planlı dönem ile başlayan bölgesel kalkınmaya yönelik politikalar, iç ve dış faktörlerden büyük ölçüde etkilenmiştir. AB üyelik süreci sonrası AB tarafından gelen baskılar sonucu, bölgesel politika konusunda AB normlarına ve müktesebatına uyumlu bir bölgesel politika geliştirilmeye başlanmıştır. Son dönemde uygulamaya geçen Bölge Kalkınma Ajansları da bu değişimin somut örneklerinden biri olarak görülmektedir.

Amac

Tez çalışmasının amacı farklı biçimlerde uygulama alanı bulan bölgesel politikaların bölgesel eşitsizliklerin giderilmesi konusunda rolünü incelemek ve karşılaştırmaktır. Bu doğrultuda AB ve Türkiye örnekleri üzerinden bölgesel politika konusunda yaşanan paradigma değişimi ve bu paradigma değişiminin kurumsal yansıması olarak dönüşüm geçiren Bölge Kalkınma Ajansları incelenmiştir.

Sorgulama Alanları ve Geliştirilen Hipotezler

- Bölgesel politikalar 1929 Ekonomik Bunalımı sonrasında keşfedilen, ulusal kalkınmanın topyekûn gerçekleştirilmesi amacıyla bölgesel eşitsizliklerin giderilmesini esas alan bir yaklaşıma sahiptir. Üretimin küresel çapta dönüşüm geçirmesi, iletişim ve ulaşırmada yaşanan gelişimler ve yükselişe geçen küreselleşme süreci devletlerin uyguladıkları ekonomi politikalarını büyük ölçüde etkilemiş ve planlama anlayışını değiştirmiştir. Yeni ekonomi paradigmasının bölgeleri ön plana çıkarması sonucu **bölgesel düzeyde kalkınma fikri** yükselişe geçerek **ulusal kalkınmadan ziyade bölgesel (yerel) kalkınma ön planda olmaya başlamıştır**. Bölgesel kalkınma politikalarında yaşanan paradigma değişiminin nedenleri bu bakış açısıyla düşünülmelidir.
- Topyekûn ulusal kalkınmanın ön planda olduğu dönemde devlet ve devletin merkezi planlama örgütleri büyük altyapı yatırımlarını yöneten ulusal düzeyde planlama yapan kurumlara sahiptir. Bölgesel politikalarda yaşanan paradigma değişimi kurumsal anlamda yeni sonuçlar doğurmuştur. Bölge

Kalkınma Ajansları yeni paradigmada **yeniden kurgulanmış** kurumlar olarak kendilerini göstermiştir.

- Bölgesel politikalarda yaşanan gelişmeler AB’ de uygulanan bölgesel politikaları da derinden etkilemekle birlikte Birliğin kendine özgü yapısı ve özellikle “kurucu üyeler” arasındaki hassas dengeler bölgesel politikaların niteliğini etkilemiştir.
- AB’ ye üyelik süreci Türkiye’de uygulanmakta olan bölgesel politikaları birçok yönden etkilemiştir. Kendi içsel koşullarına ek olarak AB üyelik sürecinden kaynaklanan baskı Bölge Kalkınma Ajansları adı verilen ve Türkiye’nin kalkınma anlayışında daha önce yer almayan yeni bir modelin uygulamaya geçmesine neden olmuştur.

Tezin Kapsamı

Çalışma, farklı dönemlerde bölgesel eşitsizliklerin giderilmesine yönelik uygulanan bölgesel politikaları ve bölgesel politikalarda yaşanan paradigma değişimi inceledikten sonra Avrupa Birliği ve Türkiye’deki uygulamalar karşılaştırılmıştır. Amerika Birleşik Devletleri ve diğer ülkelerdeki uygulamalar kapsam dışıdır.

Tezde İzlenecek Usul ve Metot

Tez çalışmamızda konuya ilişkin istatistikî bilgiler kullanılarak konuyla ilgili tüm literatür incelenmiş ve karşılaştırmalı (comparative) usul izlenmiştir. Öte yandan çalışmamız ampirik olmamakla birlikte Kalkınma Ajansında çalışan bir uzman olarak yapılan gözlemler sonucu elde edilenler incelememiz kapsamında çalışmaya dahil edilmiştir. Bu doğrultuda çalışmanın ilk bölümünde bölgesel politikaların üzerine inşa edildiği bölge kavramının tanımı yapılarak ekonomik açıdan ve bölgeselleşme açısından türleri açıklanmıştır. Ardından tezdeki temel inceleme alanı olan bölgesel eşitsizliğin giderilmesi amacıyla binaen inşa edilen bölgesel politikalar

ve bölgesel politikalar konusunda yaşanan paradigma değişimi karşılaştırmalı bir şekilde önemli kırılma noktaları esas alınarak incelenmiştir.

İkinci bölümde Avrupa Birliği'nde bölgesel kalkınma politikaları incelenmiştir. Birinci bölümde anlatılan paradigma değişimine paralel olarak Avrupa Birliği'nin bölgesel politikalarında yaşanan paradigma değişimi ve Avrupa Birliği'nin son yıllarda yaşadığı genişlemelerin bölgesel politikalar ve bölgesel politika araçları üzerindeki etkisi ve bölgesel politikaların güncel yapısı incelenmiştir.

Üçüncü bölümde AB'ye aday bir ülke olan Türkiye'de bölgesel kalkınma politikalarının gelişimi ve AB'ye uyum süreci ele alınmıştır. Bölgesel politikalarda yaşanan değişim iç ve dış faktörlerin etkisi doğrultusunda Türkiye'nin kendine özgü koşulları ekseninde değerlendirilmiştir.

Son bölüm olan dördüncü bölümde ise bölgesel politikalarda yaşanan paradigma değişiminin kurumsal sonucu olarak yeniden kurgulanan Bölgesel Kalkınma Ajansları incelenmiştir. Bu doğrultuda önce genel olarak Bölge Kalkınma Ajanslarının özelliklerine değinilmiş ardından Türkiye'de şimdiye kadar inşa edilen Bölge Kalkınma Ajansları incelenmiştir. Yerel aktörlerin katılım düzeyinin tespiti açısından Kalkınma Kurulu adlı organın bileşenleri değerlendirilerek yerel aktörlerin bölgesel eşitsizliğin giderilmesine olan katkıları değerlendirilmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

BÖLGE, BÖLGE TÜRLERİ VE BÖLGESEL POLİTİKALAR

1.1. Bölge

Bölgesel politikaların temelini oluşturan bölge, üzerinde uzlaşmış tek bir tanımı olmayan ve bu nedenle kullanıldığı yere göre birbirinden farklı anlamlara sahip olabilen tasviri güç bir kavramdır. Genel bir tanım yapılacak olursa, bölge, çevresindeki diğer alanlardan belirli ölçütler aracılığıyla ayırt edilebilen alan, mekan parçası şeklinde tanımlanabilmektedir.¹ Benzer veya tamamlayıcı özellikleri olan bölge kavramı; saha (area) ve mekan (space) gibi kavramlardan devamlılık, ayırım, benzerlik-bütünlük ve genelleştirme gibi yönlerden ayrılmaktadır.²

Bölge bilimsel bir kavram olarak ilk kez, homojen özelliklere sahip alanların tespit edilmesi amacıyla kartografya (harita bilimi) ile uğraşanlar tarafından kullanılmıştır. Ardından türdeş coğrafi özelliklere (iklim, topografya vb.) sahip alanların ayrıştırılması ve belirlenmesi amacıyla yönelik olarak coğrafya biliminin de yararlandığı bir kavram olmuştur.³ Fiziksel ölçütlerin belirleyici olduğu bu tür kullanımların ardından nüfus ve toplumsal yapı, dil, din ve kültür, ekonomik kalkınma, kent çalışmaları ve planlama gibi alanlarda kullanılmaya başlanmasıyla birlikte kavramın kullanım alanı genişlemeye başlamıştır. Anlam karmaşasına düşülmemesi için kavramın kullanıldığı bilim alanı ekseninde tanımlanması ve sınıflandırılması gereği duyulmuştur.

¹ Mehmet Özel, "Avrupa Birliği'nde Bölge, Bölgeselleşme, Bölge Yönetimleri Kavramları Üzerine", **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Ankara, Cilt 58/1, , s.100; Mustafa Erkal, **Bölge Açısından Az Gelişmişlik**, İstanbul, Boğaziçi Yayınları, 1982, s.4

² İlhan Tekeli, "Bölgelerin ve Sınırların Tanımlanması İle İlgili Sorunlar ve Teknikler", İlhan Tekeli, **Türkiye'de Bölgesel Eşitsizlik ve Bölge Planlama Yazıları** içinde, İstanbul, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 2.b., 2009, s. 174

³ Ayda Eraydın, "Bölgesel Kalkınma Kavramı, Kuram ve Politikalarında Yaşanan Değişimler", **Kentsel Ekonomik Araştırmalar Sempozyumu**, Cilt.1, 2004, s.126-127

Yönetmel ve kurumsal içeriği olmayan bölge kavramının sosyo – ekonomik bir içerik kazanması on dokuzuncu yüzyılda ÷lke planlarının sınırlarının belirlenmesinde bir araç olarak kullanılmasıyla gerçekleşmiştir. Özellikle ulus devletin ortaya çıkması ile birlikte, ulus devletin bünyesinde barındırdığı ekonomik ve toplumsal farklılıkları tanımlamada ve bütünleşmenin sağlıklı bir şekilde gerçekleşmesinde bir araç olarak kullanılmaya başlanmıştır. Böylece bölge kavramı daha işlevsel bir boyut kazanmıştır.⁴ Bu gelişmenin yaşanmasında bölgenin ekonomik boyutunun keşfedilmesi oldukça önemlidir. Ortak üretim motiflerine sahip, aralarında çeşitli üretim faktörlerinin değiş tokuşuna dayalı ticaret bağlantılarının bulunduğu alanların birbirlerinden farklılaşmalarının incelenmesi, bölgenin ekonomik açıdan ele alınmasıyla ilgili olarak gör÷lmektedir.⁵

Bölge kavramının geniş bir alanda kullanılması ve tüm kullanım alanlarının birbiriyle yoğun bir ilişki içinde olmasından ötürü bölgenin kullanım alanlarına yönelik olarak türlere ayrılması ve tanımlanması gerekmektedir. Bölgenin tanımında olduğu gibi bölge türlerinin belirlenmesinde de belirli bir uzlaşa sağlanamamıştır. Sınıflandırmada bulunanlar konuya çalışma alanları doğrultusunda yanıt vermişlerdir. Çalışma konumuz salt ekonomi odaklı bir inceleme olmadığından ötürü bölgenin konumuzla bağlantılı olan türlerine de genel olarak değinmemiz gerekmektedir. Bu bağlamda ilk olarak bölgeyi ekonomik olarak analiz eden bölge türleri incelenecektir. Ardından bölgeselleşme sürecinde ortaya çıkan çeşitli bölge türlerine değinilecektir.

⁴ Mehmet Özel, a.g.e., s.100

⁵ Michael Keating, **The New Regionalism in Western Europe**, Cheltenham, Edward Elgar Publishing Limited, 1998, s.9

1.2. Bölge Türleri

1.2.1. Ekonomik Açıdan Bölge Türleri

Ekonomik açıdan yapılan bölge ayırımının özünde bölgelerin gelişmiş ya da az gelişmiş olmaları yatmaktadır. Bu bağlamda bölgenin ekonomik açıdan incelendiği eserlerde çok değişik bölge ayırımlarına rastlanmaktadır. Bölge ayırımları ile ilgili ilk sistematik çalışma alansal ekonominin kurucusu olan Von Thunen'e aittir.⁶ Günümüzde ise bölge daha çok makro ekonomik açıdan ele alınmakta ve ekonomik açıdan yapılan ayırmada Fransız bölge plancısı ve ekonomist Jacques Bouddeville' nin sınıflandırması benimsenmektedir. Bu sınıflandırmaya göre bölgeler: Homojen Bölge, Polarize (Kutuplaşmış) Bölge ve Plan- Program Bölge'si şeklinde ayrılmaktadır.⁷

1.2.1.1. Homojen (Türdeş) Bölge

Ülke içi gelişmişlik farklarının tespit edilmesinde başvurulan bölge kavramından ilki olan homojen bölge: "Sürekli bir homojen alana tekabül eden, birbirine yakın karakteristik özellikler gösteren komşu alanlar grubudur."⁸ Bu şekilde tanımlanmış bir bölge, özel planlama, yönetim ve analiz gayeleri ile tek veya birden fazla kritere göre seçilebilir.⁹ Bölgelerin homojenliğini belirlemede çeşitli ölçütler kullanılmaktadır. Örnek olarak,

- Demografik Göstergeler: Nüfus düzeyi, nüfus Oranı, kentli nüfus oranı vb.
- Sosyo-ekonomik Göstergeler: Kişi başına düşen doktor sayısı, eğitim düzeyi, beslenme düzeyi vb.
- Makro Ekonomik Göstergeler: kişi başına düşen GSYİH, bölgenin GSYİH'si, işsizlik oranı vb. verilebilmektedir.

⁶ Von Thunen; Der Isolierte Staat, Jena, 1910, s.36; B. Ohlin; Interregional an International Trade, İkinci Basım, New York, 1967, s.127 aktaran: Ali Yılmaz Gündüz, **Bölgesel Kalkınma Politikası**, Bursa, Ekin Kitabevi, 2006, s.1-2

⁷ Ali Yılmaz Gündüz, a.e., s.1-2; Gülen Elmas, **Küreselleşme Sürecinde Bölgesel Dengesizlikler: AB ve Türkiye**, Ankara, Nobel Yayınları, 2001, s.23

⁸ Zeynel Dinler, **Bölgesel İktisat**, Bursa, Ekin Kitabevi, 1994, s.88

⁹ İlhan Tekeli, a.g.e., 2009, s. 175

Genel olarak homojen bölgelerin belirlenmesinde makro ekonomik ölçütler kullanılmaktadır. Homojen bölgeler, az gelişmişlik bakımından belirlenebileceği gibi gelişmişlik açısından da belirlenebilirler. Örneğin, Türkiye'nin doğusu, İtalya'nın güneyi vb. az gelişmişlik yönünden genellikle birbirine benzer alanların toplandığı homojen bölgelerdir ve bu yerlerin ortak özelliği az gelişmiş olmalarıdır. Ortak özelliği gelişmişlik olan bölgelere ise Avrupa'dan İngiltere'de Manchester Havzası, İtalya'da Kuzey İtalya Bölgesi, Fransa'da Paris ve Çevresi ve Almanya'da Rhur Bölgesi örnek verilebilir. Türkiye'de ise en gelişmiş bölge Marmara bölgesi ve özellikle İstanbul ve çevresi örnek gösterilmektedir.¹⁰

1.2.1.2. Polarize (Kutuplaşmış) Bölge

Ekonomik bakımından yapılan ayırmda ikinci tür bölgeler, polarize (kutuplaşmış) bölgelerdir. Ülke içinde yer alan mevcut yerleşme merkezlerinin birbirleriyle karşılıklı ilişkide olması sonucu küçük merkezler büyük merkezlere bağlı olmaya başlamaktadır. Bu bağlamda, büyük yerleşim merkezinin kendisinden daha küçük bir ya da birkaç yerleşme merkezini etki alanına alması sonucu oluşan bölge tipine polarize (kutuplaşmış) bölge denilmektedir. “Polarize bölgenin temel özelliği, ögeleri arasında başlıca işlevsel ilişkiler bulunması ve büyük kent, bölge merkezi, orta büyüklükte kent, kasaba ve köy gibi yerleşmeler kademelenmesine sahip olmasıdır.”¹¹

Polarize bölgeler buldukları ülkelerin içerisinde diğer bölgelere nazaran daha gelişmiş özelliklere sahiptir. Bu gelişmişlik diğer çevre bölgelerde yaşayan nüfusun bu bölgelere kaymasına neden olmaktadır. Homojen bölge türünde gelişmiş bölgeler için verilen örnekler kutuplaşma ekseninde incelendiğinde polarize bölgeye örnek verilebilirler. İstanbul ve çevresinin oluşturduğu bölgenin geri kalmış bölgelerden büyük ölçüde göç alması çeşitli üretim faktörlerini bünyesinde toplamasından kaynaklanmaktadır. Benzer örnekler Avrupa'dan da verilebilir. Önceleri tarım ağırlıklı Bavyera ve Baden Württemberg gibi bazı bölgeler, gerilikten kurtulmayı

¹⁰ Ruşen Keleş, **Kentleşme Politikası**, Ankara, İmge Kitabevi Yayınları, 2006, s.349

¹¹ Ruşen Keleş, a.e., s.348

başarmış ve ileri teknoloji bölgelerine dönüşmüşlerdir. Bunlardan biri olan Baden Württemberg, Rhon-Alp, Lombardiya ve Katalonya ile birlikte Avrupa'nın dört motoru denilen bir işbirliği eksenini oluşturmaktadır.¹²

1.2.1.3. Plan – Program Bölgesi

Plan – program bölgesi, hem ekonomik açıdan yapılan ayırmda hem de bölgeselleşme bakımından yapılan ayırmda yer alan bölge türü olarak daha çok ekonomik kalkınma planlarının uygulanmasını kolaylaştırmak amacıyla yapılan bölge planlarının çizmiş olduğu alanları belirlemede kullanılan bölge türüdür. Plan-program bölgesinin en önemli işlevi ekonomik kalkınma planlarının uygulanmasını kolaylaştırmak ve aralarında birlik, bütünlük ve eşgüdümü gerçekleştirmektir.¹³ Homojen Bölge ve Polarize Bölge kavramları geçmişteki mevcut ilişkilere göre belirlenen bölge türleri iken plan – program bölge türünde amaç mevcut ilişkileri değiştirmektir.¹⁴ Plan – program bölgesine bölgeselleşme açısından yapılan bölge türlerinde yeniden değinilecektir.

1.2.2. Bölgeselleşme Açısından Bölge Türleri

Küreselleşme süreci, ulus devleti hem aşağıdan (yerel) hem de yukarıdan (merkez) etkileyen sonuçlar ortaya çıkarmaktadır. Bölgeselleşme olgusu bu etkilerin başında gelmektedir. Özellikle II. Dünya Savaşı'nın ardından kalkınma planları ekseninde bölgeler yeni işlevler yüklenmeye başlamıştır. Ekonomik nedenlere ek olarak tarihsel, kültürel ve siyasi etkenler de bölgeselleşmenin itici gücünü oluşturan unsurlardır.

¹² Ingmar Karlson, **Bölgeler Avrupası**, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2007, s.43

¹³ Ruşen Keleş, a.g.e., 2006(a), s.349

¹⁴ İlhan Tekeli, a.g.e., 2009, s. 177

Bölgeselleşme, hiçbir siyasi içeriğe sahip olmayan idari bölgeden özerk karar birimleri bulunan siyasi bölgeye değin evrilen bir süreçtir. Bölge kavramını bölgeselleşme sürecinden incelediğimizde dört farklı bölge türü ortaya çıkmaktadır. Bunlar: İdari (Yönetmel) Bölge, Kültürel Bölge, Siyasal Bölge ve Plan-Program Bölgesi'dir.

Bu kısımda dikkati çeken plan-program bölgesi denilen kavramın her iki kategoriye göre de esnetilebilen ve sınırları değışen bir kavram olmasıdır. İlerde değinileceğı üzere bölgesel politikalarda yaşanan paradigma değışimlerinde plan-program bölgesi yaşanan değışime paralel olarak yeniden kurgulanmış ve sınırları yeniden çizilmiştir.

1.2.2.1. İdari Bölge

Bölgenin yapay ölçütler doğrultusunda şekillendiğı bir bölge türü olarak ülkeden ülkeye farklılık gösteren, genel yönetim hizmetlerinin görüldüğü, yetki genişliğı ve planlama gibi esasları içeren yönetim birimi çevresini ifade etmektedir.¹⁵ Bir diğler anlamıyla da “İllerden daha geniş coğrafi birimler düzleminde eşgüdümlemesi gereken kimi hizmetlerin yürütüldüğü coğrafi-yönetmel birim”dir.¹⁶

İdari bölgeler, özerk yönetim yetkileri yanında seçimlik normatif yetkileriyle de donatılmış bir yerel yönetim sınıfı içinde sayılan, kendi kendine yeterli tüzel kişiliklerdir.¹⁷ Bu bölge türünde bölge bir tür yerel yönetim birimi olarak kabul edilmektedir. Yerel yönetim olarak bölgelerin organları seçimle gelmekte; yetki ve görevlerini yasalar belirlemektedir.

Avrupa'da yer alan ülkelerdeki uygulamalar birbirlerinden oldukça farklıdır. Örnek verecek olursak, "İsveç'teki il meclisleri ve belediyeler, İngiltere'deki *counties*, Fransa'daki *departments* ve Almanya ve Avusturya'daki *Land*'lar gibi birbirinden çok

¹⁵ Atilla Nalbant, **Üniter Devlet: Bölgeselleşmeden Küreselleşmeye**, İstanbul, YKY, 1997, a.g.e., s.232

¹⁶ Ömer Bozkurt, Turgay Ergun, Seriy Sezen (Ed.), **Kamu Yönetimi Sözlüğü**, Ankara, TODAİE Yayınları, 1998, s.39

¹⁷ Mehmet Özel, a.g.e., s.103-104

farklı birimleri kapsar. Ortak yanları, hiyerarşik bir karar alma süreci içinde bir politik merkezi otoriteye bağlı olmalarıdır."¹⁸ İdari bölgelerin sınırları yasalarla belirlendiğinden dolayı değiştirilmeleri de özellikle plan-program bölgelerine kıyasla oldukça zordur. Dikkat edilecek olursa plan program bölgelerinin sınırları mevcut ekonomik sistemin gereklerine göre sınırları değişmektedir.

Türkiye'de ise yerel yönetimler düzeyinde il özel idareleri ve belediyeler dışında "bölge yerel yönetimleri" denilen idari birimler bulunmamaktadır. Kamu hizmeti ekseninde konunun sınırları en genel düzeyde anayasada düzenlenmiştir. Türkiye Cumhuriyeti 1982 Anayasası madde 126/3'te: "Kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlanmak amacıyla, birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatı kurulabilir. Bu teşkilatın görev ve yetkileri kanunla düzenlenir" denilmiştir. Bu madde ile birlikte idari açıdan bölgesel örgütlerin kurulmasının yolu açık gibi gözükse de kurulacak idari birimlerin merkezin uzantısı konumunda hizmet veren idari birimler olduğu görülmektedir.

Bölgesel ölçekte örgütlenen kamu idarelerine Karayolları Genel Müdürlüğü ve Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü'nün bölge örgütleri örnek verilmektedir. "Türkiye'de yedi coğrafi bölge, hizmet yerinden yönetim kuruluşlarının bölge örgütleri, bölgesel yerel yönetim birlikleri, organize sanayi bölgeleri, turizm bölgeleri, endüstri bölgeleri, teknoloji geliştirme bölgeleri, serbest bölgeler, GAP idaresi, olağanüstü hal bölgesi bölgenin ne denli çeşitli amaçlara yönelik olarak kullanılabileceğini göstermektedir."¹⁹ AB üyelik sürecinde Türkiye'nin bölgesel politikalarının da uyumlaştırılması gereğinden ötürü BKA adında yeni bir yapılanma da Türkiye'nin idari yapısında yerini almaya başlamıştır. BKA' lara dördüncü bölümde ayrıntılı olarak yer verilecektir.

¹⁸ Ingmar Karlson, a.g.e., s.41

¹⁹ Deniz Sayın, "Hizmette Yerellik ve Bölgecilik", **Bölge Kalkınma Ajansları Nedir, Ne Değildir?**, (Der. Menaf Turan), Ankara, Paragraf Yayınevi, 2005, s.207

1.2.2.2. Kültürel Bölge

Kültürel bölge, çok kültürlü toplumlarda görülen bir bölge türü olarak ulus devletin bütünlüğünü bozan bölgeselleşme sürecinde, siyasi bölge öncesi varlık gösteren bölge türüdür. Bölgenin belirli bir alanda yaşayan insanların tümüne yönelik olarak etnik, dilsel ve dinsel özellikler üzerinden belirlenmektedir.²⁰ Ortak etnik, kültürel ve tarihsel özellikler siyasi bölge olma yolunda merkezi yönetimin egemenliğine karşı özerkliğin korunmasında da etkili olmaktadır.²¹ “Kültürel bölgenin özerk yasama ve kendi hukuki statüsünü belirlemeye katılma gibi yetkileri olabilir. Bu bakımdan siyasal bölgeye yaklaşır. Fakat devredilen yetkilerin belirli bir alana özgü olması yönünden bu bölgelerden farklılaşır.”²²

Avrupa Kıtası kültürel bölgelerin oluşturduğu bir mozaği andırmaktadır. Öyle ki Avrupalıların büyük çoğunluğu (%85-87) kendilerini Avrupa Yurttaşı olmaktan çok buldukları yörenin ve kentin hemşerileri olarak görmek eğilimindedir. Bu durum Avrupa'da bölgelerin ve özellikle de kentlerin önemini göstermektedir.²³ Avrupa Kıtası'nda yer alan kültürel bölgelerin ne denli fazla olduğunu aşağıdaki harita oldukça açık bir şekilde göstermektedir.

²⁰ Mehmet Özel, a.g.e., s.98

²¹ Ayşegül Mengi, **Avrupa Birliği'nde Bölgeler Karşısında Yerel Yönetimler**, Ankara, İmaj Yayıncılık, 1998, s.44-45

²² Atilla Nalbant, a.g.e., s.235

²³ European Parliament, Directorate General for Research, **The Organization of Local and Regional Government in the European Community**, Regional Policy Series, W 3, 1993, aktaran: Ruşen Keleş, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, İstanbul, Cem Yayınevi, 2006 (b), s.82

Harita I - Avrupa'nın Kültürel Bölgeleri



Kaynak: CIEMEN (nova edició revisada, 1992), Barcelona, Adepted by Mireya Folch Serra, aktaran: Michael Keating, a.g.e., s.12

1.2.2.3. Siyasal Bölge

Siyasal bölge, "...siyasal yetkilere sahip ve genellikle hukuki değer yönünden ya anayasaya eşit (İtalya'da birinci derece beş bölgenin statüsü) ya anayasayla yasa arasında yer alan (İspanya'daki bütün bölgelerin statüleri) ya da yasalarla eş düzeyde (İtalya'da ikinci derece bölgeler) olmakla birlikte gerek hazırlanma, gerek kabul, gerekse değiştirme yönünden istisnai kurallara bağlı olan statülerle kurulan ve yetkilerini de Anayasa, statü ve yasaların belirlediği ve kural olarak organları seçimle gelen bölge tipidir."²⁴ Tanımdan da anlaşılacağı üzere siyasal bölge, ulus devlet içerisinde yer alan ve belirli bir özerkliği bulunan alanları belirtmektedir. Bölgeselleşme sürecinin nihai sonucu olarak görülmektedir.

Bölgenin tarihsel açıdan incelenmesiyle birlikte siyasal bölgelerin Avrupa'da uzun

²⁴ Atilla Nalbant, a.g.e., s.232

bir geçmişe sahip olduğu görülmektedir. Avrupa kıtasında, ulus devlet öncesi iktidarın, mekânsal anlamda imparatorluklar, prenslikler, kentler ve kendi kendini yöneten birimler arasında fonksiyonel olduğu kadar siyasi, dinsel ve ekonomik boyutlarda parçalanmasından kaynaklanmaktadır. Siyasi iktidarın tek bir merkezde toplanmaması ve bölgelerin kendilerine özgü ticari ve askeri ihtiyaçlar doğrultusunda şekillenmiş karmaşık yapılar olarak ortaya çıkmasını sağlamıştır.²⁵

Kentlerin ve bölgelerin yükselişi dış etkenlere bağı olmayıp tamamen Batı Avrupa'daki gelişmelere bağlıdır. Gelişme devletlerden çok halkın güç kazanmasıyla başlamıştır. Devlet ve halk arasındaki güçlü ayırım Avrupa'daki gelişimin farklı yönünü göstermektedir. Bu durum Avrupa'da yer alan bölgelerin eski çağlardan beri sahip olduğu özerklik hakları geleneğinden kaynaklanmaktadır.²⁶

Avrupa'nın hem köklü hem de yeni kurulmuş olan devletleri bölgesel ayrılımlarla yüzleşmişlerdir. Ulus devletlerin kurulması sürecinde siyasi ve kültürel olarak baskın olan ve ticari faaliyetlerin yüksek olduğu merkez; çevrede yer alanları etkisi altına almaya başlamıştır. On dokuzuncu yüzyılda sanayileşme; ulaşım yapılabilen su kaynaklarına, demir ya da kömür madenlerine yakın olan doğal avantajlara sahip bölgelerde görülmeye başlanmış ve bölgeler ekonomik olarak ön plana çıkmaya başlamıştır. Bu durum hem sanayileşip büyüyen hem geri kalan bölgeler arasında hem de yeni sanayileşen bölgeler ile Roma, Madrid, Londra ve Paris gibi baskın politik merkezler arasında gerilim yaratmıştır.²⁷

Avrupa'da her ne kadar belirli baskın merkezler de olsa her ülke içerisinde farklı özelliklere sahip bölgelerin varlığı oldukça belirgindir ve bu bölgeler belirli bir tarihselliğe sahiptir. Kapitalizmin gelişmeye başladığı on dokuzuncu yüzyılda bölgeler ekonomik sisteme hizmet eden araçlar konumundadır. Keleş' e göre de on dokuzuncu yüzyılın ulus devleti bölge olgusuna sıcak bakmamış, ulusal bütünlüğü

²⁵ Michael Keating, a.g.e., s.23

²⁶ Gerard Delanty, **Avrupa'nın İcadı**, (Çev. Hüsamettin İnaç), Ankara, Adres Yayınları, 2004, s.67

²⁷ Michael Keating, a.g.e., s.22

bozması olası bulunan bir etmen olarak bu olgudan hep kaygı duymuştur.²⁸ Bölgelerin klasik kapitalizmin gereklerine cevap veremediği ortamda ulus devlet modeli güçlenmeye başlamıştır. Ulus devletin güçlenmesi sonucu bölge olgusuna sıcak bakılmamıştır. Ancak ileride görüleceği üzere artan küreselleşme süreci ile birlikte ulus devlet modelinin mevcut ekonomik sistem ile çatışması sonucu bölgeler yeniden keşfedilecektir. Ulus devlet sınırları içerisinde yer alan bölge “internasyonal” bir nitelik kazanarak ulus devleti farklı bir yönden tehdit etmeye başlamıştır.

1.2.2.4. Plan – Program Bölgesi

Bölgesel politikaların üzerine inşa edildiği bölge türü olarak, ekonomik ve toplumsal gerekçelerle merkezi yönetimin bölgesel planlamaya gerek duyması nedeniyle genellikle merkezi otoritenin idaresi altında kurulan ve yerel yönetim organlarının katkısının alındığı bölge türüdür. Plan program bölgelerinin oldukça esnek yapıda olması farklı dönemlerde farklı uygulama araçları olarak kullanılabilmesinin yolunu açmıştır. Bu açıdan plan-program bölgeleri sosyal refah devletine hizmet eden, bünyesinde sosyal demokrasinin bulunduğu bir kavram ve uygulama aracı olarak görülebilir. Günümüzde ise küresel kapitalizmin kendi amaçları doğrultusunda yararlandığı ulus devletin sınırlarını aşabilen ve birbirleriyle rekabet eden bir araç olarak dönüşüm geçirmiştir.

Plan - program bölgeleri özellikle ulusal kalkınmacı politikaların uygulandığı dönemlerde, ulusal kalkınma planlarının hazırlanmasında, kent ve bölge planlaması alanında kullanılmaktadır. AB’deki uygulamada topluluk içindeki az gelişmiş bölgelerin kalkındırılması ve bölgeler arasındaki refah farklarının giderilmesi bölgesel politikaların hedefleri olarak ortaya konmuştur. AB, bölgesel kalkınma politikalarının oluşturulmasından önce, üye ülkeler, geri kalmış bölgelerinde ekonomik kalkınmayı sağlamak için, sosyal devlete özgü Keynesyen nitelikte merkezden yönetilen tedbir ve teşvikler uygulamıştır.

²⁸ Ruşen Keleş, "Bölge Gerçeği ve Avrupa", **Planlama**, Sayı:15, Ankara, 1997, s.17

Bölge kavramı, ulus-devlet içinde, ulusal kalkınma ya da siyasal ve kültürel kimlik açısından bağımlı bir kavram iken bugün bağımsız bir kavram haline gelmiştir. Bölge kavramındaki bu değişim, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı[•]nda tipik olarak görülebilir. Bölge, yaşanan paradigma değişimiyle birlikte ulus-devlet içindeki bölge kavramı, siyasal anlamda “ayrılıkçılığı” çağrıştıran anlamdan, coğrafi bir adlandırmaya değin önemli bir dönüşüm geçirmiştir.²⁹

Bölge kavramı her ne kadar ayrılıkçılığı çağrıştıran bir kavram olarak gözükse de günümüzde coğrafi ve hatta ekonomik bir terim olduğu savunulmaktadır. AB’ nin son dönem bölgesel politikalarında oluşturduğu yeni NUTS bölgeleri bu kapsamda örnek verilebilir. DPT çalışmaları doğrultusunda çeşitli istatistiki göstergelere dayalı olarak Türkiye’de üç farklı kategoride NUTS birimleri oluşturulmuş olup Bölge Kalkınma Ajanslarının faaliyet göstereceği birimler NUTS 2 olarak sınıflandırılmıştır. Aşağıdaki haritada Türkiye’deki 26 adet NUTS 2 bölgeleri gösterilmektedir.

Harita II - Türkiye'de NUTS 2 Bölgeleri



Kaynak: <http://www.dpt.gov.tr/bgyu/bgyu.html>

• Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Madde 3/1: “Özerk yerel yönetim kavramı yerel makamların, kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkanı anlamını taşır”

²⁹ Sonay Bayramoğlu, "Türkiye'de Bölgesel Politikaların Gelişimi", içinde Menaf Turan (Der.), **Bölge Kalkınma Ajansları Nedir Ne Değildir?**, Ankara, Paragraf Yayınevi, 2005, s.37-38

1.3. Bölgesel Kalkınma ve Bölgesel (Kalkınma) Politikalar(ın)da Yaşanan Dönüşümler

Bu kısımda inceleme konumuzun ana eksenini oluşturan bölgesel politikalar ve bölgesel politikalarda yaşanan paradigma değişimi incelenecektir. Bölgesel politikalar 1970'lerde yaşanan kırılmayla birlikte özellikle 1980'ler ve sonrasında refah devleti ve kalkınma iktisadı odaklı bir bakış açısından çıkıp serbest piyasa odaklı bir yapıya doğru dönüşüm geçirmiştir.

Bölgesel politikalarda yaşanan dönüşümü ve bu dönüşümü AB ve Türkiye üzerinden karşılaştırmalı incelemek amacıyla dönemleme, II. Dünya Savaşı sonrası Kalkınma İktisadının yükselişe geçtiği 1950'li yıllardan başlatılmış, ana dönemler olarak 1950 – 1980 arası ve 1980 - Günümüz Arası olarak belirlenmiştir. Ancak zaman aralıklarının uzun olması sebebiyle bölgesel politikalarda yaşanan kırılmaları alt dönemler bazında işlemek iki ana dönemi daha sağlıklı bir şekilde karşılaştırmak açısından yararlı görülmüştür. Öte yandan bu karşılaştırma dönemlerinden önceki dönemlerden önce bölgesel politikaların kökenlerinin incelendiği kısımlar da çalışmamızda yer almaktadır.

Bölgesel politikalarda yaşanan gelişimi incelemeden önce bölgesel kalkınma anlayışının ortaya çıkışını ve gelişimini ele almak gerekmektedir.

1.3.1. Bölgesel Kalkınma Anlayışının Gelişimi

Ülkeler arası eşitsizliğin kökeni eski dönemlere dayanmakla birlikte günümüzdeki anlamıyla ülkeler arası eşitsizliğin daha çok açılması sanayi devriminin bir sonucu olarak görülmektedir. Sanayi devrimini başarıyla gerçekleştiren Avrupa'nın batısında yer alan ülkelerin, 1750'lerden itibaren üretim faktörlerini daha verimli bir şekilde kullanmaya başlamaları sonucunda milli gelirlerinin bir yüzyılda otuz ile kırk kat arası artmış olduğu görülmektedir. Sanayi devrimini başarıyla gerçekleştiren ülkeler hızla gelişirken, devrimi gerçekleştiremeyen ülkeler ise

bağımlı olma kısır döngüsüne girmişlerdir.³⁰

Bölgeler arası eşitsizlik olgusu yukarıda genel olarak belirtilen ülkeler arası eşitsizlik olgusundan oldukça farklı bir anlama sahiptir. Bunun temel nedeni, bölgesel eşitsizliğin sadece az gelişmiş ülkelere özgü bir sorun olmamasıdır. Az gelişmiş ülkeler kadar gelişmiş ülkelerde de bölgeler arası eşitsizlikler ciddi bir sorun olarak görülmektedir. Ekonomik açıdan yapılan bölge tanımlarında tartışıldığı gibi, "Önemli ticaret yolları üzerinde olma, deniz kıyısına sahip olma bölgeler arası eşitsizliği etkilemektedir. Öte yandan bölgenin sahip olduğu faktörlere olan talebin düşmesi, teknolojide yaşanan gerileme ya da ilerleme gibi sebepler de bölgeler arası eşitsizliğin artmasına neden olabilmektedir."³¹

Bölgesel eşitsizliklerin kökeni, ulus devletin bütünlüğünü tehdit edici bir unsur olarak, on sekizinci yüzyılın başlarına dayansa da, İkinci Dünya Savaşı'nın sonuna kadar bölgesel eşitsizliklerin giderilmesine yönelik ciddi düzeyde gelişmeler yaşanmamıştır. İki savaş arası olarak tabir edilen dönemde, bölgesel politika oluşturulmasına yönelik hareketlerin nüveleri yer almaktadır. Michael Keating' in de belirttiği gibi "Milliyetçiliğin yükselişi ile birlikte güvensizlik ortamının doğması ve uluslararası ticaretin çöküşü devletlerin bu ortamda kendilerini daha güçlü tutmaları ve özellikle bölge ve bölgesel politikalar konusunda daha temkinli davranmalarını gerektirmiştir."³²

"1929 yılında yaşanan Büyük Bunalım ve bunu izleyen İkinci Dünya Savaşı, savaş öncesine hâkim olan *laissez-faire* modelinden oldukça farklı olan yeni bir kapitalist modelin ortaya çıkmasına neden olmuştur. Keynesyenizm olarak da ifade edilen bu yeni model, refah devleti anlayışı çerçevesinde ulus devletin ekonomi alanında yaptığı düzenlemeler ve müdahaleler bağlamında tanımlanmaktadır."³³

³⁰ Zeynel Dinler, a.g.e., s. 109

³¹ Kudret Emiroğlu, Bülent Danişoğlu ve Binnur Berberoğlu, **Ekonomi Sözlüğü**, Ankara, Bilim ve Sanat Yayınları, 2006, s.107

³² Michael Keating, a.g.e., s.38

³³ Fatma Ünsal, "Avrupa Birliği'ne Katılma Sürecinde Bölgeselleşme ve Bölge Planlamada Yenilikçi Araçlar", **10. Ulusal Bölge Bilimi/Bölge Planlama Kongresi, Şehrsel ve Bölgesel Dönüşüm**, İstanbul, 2002, s.63

1.3.2. 1950 – 1980 Arası Dönemde Bölgesel Kalkınma Politikaları

1.3.2.1. Dönemin Genel Özellikleri

1929 Büyük Bunalımı sonucunda piyasa ekonomisinin krize girmesiyle birlikte bölgesel sorunlar daha belirgin hale gelmişse de bölgesel sorunların çözümüne yönelik devlet öncülüğündeki uygulamalar, ülke hükümetlerinin siyasi ajandalarına belirgin bir şekilde 1950'li yılların sonuna doğru bölgesel kalkınma politikaları altında girmiştir. Bazı bölgelerin karşı karşıya olduğu işsizlik ve ekonomik durgunluk gibi bölgesel ekonomik sorunların çözümü ve sorunlu bölgelerin ulusal ekonomilerle sağlıklı bir şekilde entegre olabilmeleri için bu tür politikaların hazırlanmasına gerek duyulmuştur.

1950 - 1980 arası dönemde uygulanan bölgesel kalkınma politikaları büyük ölçüde dönemin ekonomik, siyasi ve toplumsal özelliklerinden etkilenmiştir. Dönem, ekonomik açıdan incelendiğinde sonraki dönemlerden belirgin bir farklılık içerdiği görülmektedir. L. G. Reynolds' un karşılaştırmalı incelemesinde de belirttiği gibi, 1970' lerde gerçekleşen ekonomik krizlere değin dünya ekonomisi, daha önce hiç görülmemiş bir büyüme evresi yaşamıştır. OECD ülkelerinde GSMH yılda ortalama % 5 civarında büyümüş ve kişi başına GSMH de % 4' e yakın artmıştır. Benzer uzunluktaki herhangi bir dönemle karşılaştırıldığında bu oranların oldukça yüksek olduğu görülmektedir.³⁴

Jenkins açısından da uzun hızlı büyüme dönemi diye adlandırılan bu dönem, dünyada görülmüş en hızlı sınaî üretim artışı dönemidir. 1973'te yaşanan ilk petrol şokuna kadarki dönemde dünya sanayi üretimi yılda ortalama %6 oranında büyümüştür.³⁵ Yapılan incelemelerde de değinildiği gibi ekonomik açıdan bu dönem Keynesyen refah devleti uygulamalarının oldukça başarılı sonuçlar verdiği bir dönemdir. Gelir dağılımı gibi diğer göstergeler açısından da 1960-80 arası dönem

³⁴ Llyod G. G. Reynolds, “Üçüncü Dünya Ekonomilerinde Uzun Vadeli Büyüme – Tarihsel Perspektiften Ekonomik Kalkınma”, (Çev. Sedef Öztürk), **Kalkınma İktisadı: Yükselişi ve Gerilemesi**, (Der. Fikret Şenses) içinde, İstanbul, İletişim Yayınları, 2003, s.60

³⁵ Rhys Jenkins, “Sanayileşme ve Dünya Ekonomisi”, (Çev. Sedef Öztürk), içinde **Kalkınma İktisadı: Yükselişi ve Gerilemesi**, (Der. Fikret Şenses), İstanbul, İletişim Yayınları, 2003, s. 214

özellikle 1980 sonrasına kıyasla daha başarılıdır.

Tablo I - 1960-1989 Yılları Arasında Dünya'da Gelir Dağılımı

Yıllar	En Yoksul % 20	En Zengin % 20	Gini Katsayısı
1960	2,3	70,2	0,69
1970	2,3	73,9	0,71
1980	1,7	76,3	0,79
1989	1,4	82,7	0,87

Kaynak: UNDP (1992, Tablo 3.1) içinde F. Stewart; R. Prendergast:1995, s.56 aktaran: Gülen Elmas, a.g.e., s.6

1960 yılında en yoksul %20'nin tüm dünya gelirlerinden aldığı pay 2,3 iken 1980 yılına geldiğinden 0,6 birim değer kaybederek 1,7' ye düşmüştür. Bu duruma paralel olarak aynı dönemde en zengin %20'lik kesimin payının 70,2'den 76,3'e ve hatta 1989 yılında % 82,7'ye yükselmiştir. Yukarıdaki tablodan gelir dağılımının açık bir şekilde daha kötüye gittiği görülmektedir.

"1960'lı yıllarda toplumsal hedeflerin formülasyonunda o dönemin üç kavramı belirleyici olmuştur. Bu üç kavram; sınırlarında akımların denetlendiği ulus devlet, İkinci Dünya Savaşı sonrasında refah devleti anlayışı ve ulusal kalkınmadır. Bu üç kavramın varlığı bu dönemde bölgesel sorunun daha çok bir bölgelerarası eşitsizlik sorunu olarak algılanmasına yol açtığı görülmektedir."³⁶ 1950 sonrası dönemde devletlerin kapitalizmin işleyişini denetlemesini, işsizlikle ve bozuk gelir dağılımıyla mücadele etmesini mümkün kılan, sermaye birikiminin ulusal sınırlar içerisinde cereyan etmesi olarak görülmektedir. Alınan politika tedbirlerinin özel kesim üzerindeki etkisi de bu bağlamda oldukça yüksek olduğu görülmektedir.³⁷

Döneme genel hatlarıyla baktığımızda, yönetim biçiminin, düzenleme

³⁶ İlhan Tekeli, "Bir Bölge Plancısının Çözmeğe Çalıştığı Sorunun Büyüklüğü Karşısında Yaşadığı İç Huzursuzlukları" , **Kentsel Ekonomik Araştırmalar Sempozyumu Cilt II**, Ankara, DPT ve Pamukkale Üniversitesi, Mart 2004, s. 245 (Çevrimiçi) <http://ekutup.dpt.gov.tr/bolgesel/keas-II.pdf> 18.03.2010

³⁷ Çağlar Keyder, **Ulusal Kalkınmacılığın İflası**, İstanbul, Metis Yayınları, 3.b., 2004, s. 50

mekanizmalarının ve kurumların ana odağını ulus devletin oluşturduğunu görmekteyiz. Bu dönemde devlet, ölçek ekonomilerine önem veren teknoloji paradigması, kitlesel üretimle desteklenen birikim rejimi ve talebi garanti altına alan düzenleme mekanizmalarının bütünlüğünden oluşan bir form olarak karşımıza çıkmaktadır.³⁸ Bu dönemde başat yöntem merkezi planlamadır ve planların uygulanabilmesi büyük ölçüde devletin müdahalesini gerektirmektedir. Bu yaklaşımda ülkeler genellikle ulusal bir sektör belirlemekte, fiziksel altyapıya büyük yatırımların yapıldığı ve teşvikler ile kalkınmanın sağlandığı görülmektedir. Bununla birlikte bölgeler sahip oldukları potansiyellere göre desteklenmektedirler.³⁹ Bu yaklaşımı Türkiye’de uygulanan bölgesel politikalar üzerinden incelediğimizde Cumhuriyet’in kurulmasından sonraki on yılda büyük yatırımların çoğu Türkiye’nin batı ve orta kesimlerindeki yerlerde uygulanmıştır. Ülkenin doğusu ve güneydoğusu potansiyellerinin olup olmamasından ziyade politik bir birtakım tercihlerden ötürü yatırımlardan yeterli payı alamamıştır.

Ulus devletler bu dönemde pek çok rol üstlenmiş, kapitalizmin işleyişini denetlemekle kalmamış onu yönetmiştir. Bununla birlikte zarar gören kesimleri gözeten, işsizlikle ve bozuk gelir dağılımıyla mücadele eden bir yaklaşım içerisinde bulunmuşlardır. Bölgesel planlar kapsamında gerçekleştirilen Keynesyen yapıdaki yatırımlar bir ölçüde çalışan kesimin tüketim motiflerini de değiştirmeyi hedeflemektedir. Ulus devletin müdahaleci bir yapıda olmasını mümkün kılan sermaye birikiminin ulusal sınırlar içinde cereyan etmesidir. Dolayısıyla siyasi kararların, alınan politika tedbirlerinin kapitalistler üzerindeki olumlu etkisi oldukça yüksektir. Siyaset ve piyasa ikileminde siyaset kanadının ağır bastığı görülmektedir.⁴⁰

³⁸ Bob Jessop, **Devlet Teorisi: Kapitalist Devleti Yerine Oturtmak**, (Çev. Ahmet Özcan), Ankara, Epos Yayınları, 2008

³⁹ Alpay Filiztekin, **Türkiye’de Bölgesel Farklar ve Politikalar**, TÜSİAD Yayını, Eylül 2008, s. 36

⁴⁰ Çağlar Keyder, a.g.e., s. 50

1.3.2.2. 1950 - 1973 Arası Dönemde Bölgesel “Kalkınma” Politikaları

Genel hatlarını önceki kısımda belirttiğimiz bu dönemde, dünya'da refah devleti anlayışının yerleştiği, özellikle üçüncü dünya ülkelerinin kalkınma planlarının yönlendiriciliğinde kalkınması gerektiğine inanıldığı, bunun paralelinde bir kalkınma iktisadi kuramının geliştiği bir dönemdir. Bölge planlaması da bu genel yaklaşımın doğurduğu bir alt planlama kategorisi olmuştur. Bölgeye, refah devleti anlayışı içinde, planlı bir biçimde müdahale edilmesi öngörülmektedir. Bu bağlamda ilk olarak geri kalmış bölgelerin geliştirilmesi ana sorunsalı teşkil etmekte ve müdahalenin ne türde olacağını ve hangi araçlarla yapılacağını ise ulusal kalkınmacı ekonomi paradigması belirlemektedir.⁴¹ Ulusal kalkınmacı ekonomi paradigmasından kastedilen ekonomide devlet ile birlikte ulusal sermaye kesiminin karma bir şekilde ekonomi politikalarını yönlendirmeleridir.

Bu dönemde uygulanan ekonomi politikaları ekseninde ulus devletin altında yer alan ekonomik ve idari birimler bölgelerdir. Birikimin ve üretimin sürdürülmesi, talebin garanti altına alınması ve sosyal açıdan çatışmalara yol açmayacak kalkınma düzeylerine ulaşılması, bölge için devlet ya da merkezi otorite olarak tabir edilen düzeyde alınan ekonomik kararlarla sağlanmaktadır. Bu çerçevede bölge ulus devletin bir parçasıdır ve üst düzey politika ve kararlara uyumlu olarak bir gelişme politikasının çizilebileceği birimlerdir. Kaynak dağılımı ve yatırımlar bölgenin kapasitesi ile değil ulusal ölçekte tanımlanan amaçlar doğrultusunda belirlenmektedir. Mevcut ekonomik düzenleme biçimlerinde bölge, güdümlü bir birim olmakta ve ekonomik açıdan gelişme sınırları devlet tarafından rijit bir biçimde tanımlanmaktadır.⁴²

⁴¹ İlhan Tekeli, “Bir Demokrasi Projesi Olarak Yerel (Bölge) Planlama”, **Planlama**, Ankara, Sayı:15, 1997, s.11-12

⁴² Ayda Eraydın, “Değişen Dünyada Bölge Planlamanın Yeniden Tanımlanması: Bir Ekonomik Bütünleşme ve Demokratikleşme Projesi”, **Planlama**, Ankara, Sayı:15, 1997, s.6

Devletin doğrudan yatırımlarda bulunduğu bu dönemde kalkınmanın ana motoru büyük ölçekli sanayiler olarak görülmekte ve bölgeler arasında bunların paylaşılması suretiyle büyüme kutuplarının oluşturulması esas alınmaktadır. Bu dönemde ağırlık yollar, limanlar, hava alanları gibi altyapı yatırımları üzerinde durmaktadır.⁴³ Altyapı yatırımları sorununun öncelikli olarak giderilmesi ve ardından büyümenin süreklilik kazanması için devlet müdahalesinin açık şekilde uygulandığı görülmektedir. Amaç ulusal sermayenin faaliyette bulunacağı alanın altyapısının devlet eliyle oluşturulmasıdır.

Savaş sonrası dönem, aşırı derecede rasyonalizasyona tabi tutulmuş teknolojilere dayalı bir dizi sanayi dalının yükselişine de tanık olmuştur. Otomobil, gemi yapımı, ulaştırma teçhizatı, çelik, petrokimya, lastik, elektrikli tüketici malları ve inşaat, iktisadi büyümenin temel güçleri haline gelmişlerdir.⁴⁴ İleriki dönemlerde görüleceği üzere iktisadi büyümenin temel güçleri olan mal gruplarının niteliği de değişecek bilgisayar ve cep telefonu gibi yenilenme süreleri daha hızlı olan lüks tüketim mallarının payı artacaktır. Böylece sermaye yoğun mallardan bilgi ve teknoloji yoğun mallara doğru geçiş gerçekleşecektir.

Bu dönemde uygulanan bölgesel kalkınma politikalarına baktığımızda dönemin ekonomik anlayışına uygun olarak salt ekonomik ağırlıklı bir içeriğe de sahip olmadıklarını görmekteyiz. Bölgeler arası eşitsizlikleri giderme hedefi güden sosyal yönü olan bu dönemin politikaları bir yandan işgücünü ve az gelişmiş bölgelerdeki geliri arttırırken bir yandan da verimlilikte artışı önemseyen ve kendi kendini besleyen yerel kaynaklara ve bağımlılıklara dayalı bir yeniden yapılanma sürecini tetiklemekte ve kalkınma politikalarının ulusal karakter taşımasından çok yani içsel kalkınma ve hükümet hibelerinden çok mekâna bağlı alternatif yatırımlar; çevre, yaşam kalitesi, işgücü gibi faktörler üzerinden formüle edilmesi gereğinin altını çizmektedir. Yeni bölgesel politika yaklaşımında mekân sadece piyasaya, işgücüne ve hammaddeye olan uzaklık olarak değil; sosyal ilişkilerin, normların, kurumların

⁴³ Michael Keating, a.g.e., s.140

⁴⁴ David Harvey, **Postmodernliğin Durumu**, (Çev. Sungur Savran), İstanbul, Metis Yayınları, 2.b., 1999, s. 152

ve anlayışların bir bütünü olarak görülmektedir.⁴⁵

Fordizm, bu dönemde 1970'lere kadar büyük ölçüde istikrarlı giden canlılık dönemini oluşturan yegane unsurlardan biri olmuştur. Dönem boyunca, gelişmiş ülkelerde ekonomi yüksek ama görel olarak istikrarlı büyüme hızlarına ulaşmaktadır. Hayat standartları yükselmekte, kriz eğilimleri kontrol altında tutulmakta, Fordist üretim biçimi de güçlü bağlarla Keynesyen ekonomik düşünce ile bütünleşmektedir.⁴⁶ İthal ikameci sanayileşmenin ürünleri tüketim ürünleri niteliğinde olduğundan; satın alma gücünün kentlerin özellikle işçilerin yaşadığı bölümlerinde arttırılması sistemin gereklerindedir. Üretici kesim de ithalattan kaynaklanan bir rekabetle karşılaşmadıkları için maliyetlerine belirli bir kar haddi ekleyerek ürünlerinin fiyatlarını tespit edebilmekte ve bu bağlamda ücretlerin yükselmesine karşı çıkmamaktadırlar.⁴⁷

Sonuç olarak bu dönemdeki politika anlayışı, merkezi bir kurum tarafından yürütülen ve yukarıdan aşağı (top-down) nitelikte, geleneksel bölgesel politika olarak tanımlanmaktadır. Gelirin yeniden dağılımı yoluyla az gelişmiş bölgelerin mali yapısının, istihdam kaynaklarının ve altyapısının desteklenmesine ve bölgeler arası eşitsizliklerin kaldırılmasından ziyade sermaye sınıfının üretim ve tüketim süreçlerine olumlu katkıda bulunan bir müdahale söz konusudur.

Sistemin tüm hoşnutsuzluklarına ve görünürdeki gerilimlerine rağmen Fordizmin ana direkleri en azından 1970'lerde gerçekleşen petrol krizlerine değin sağlam kalmıştır. Gelişmiş ülkelerde nüfusun büyük bölümünün maddi yaşam yüzeyi göreceli olarak yükselmiş, sermayenin karları içinde de görel olarak istikrarlı bir ortam sürdürülmüştür. Ancak, 1973'ün derin ekonomik daralması bu çerçeveyi parçaladığında, birikim rejiminde hızlı, ama henüz fazla iyi anlaşılamayan bir geçiş

⁴⁵ Serap Kayasü, Suna Senem Yaşar, "Değişen Bölge Kavramı ve Bölgesel Ekonomik Kalkınma: Bölgesel Kalkına Ajansları", **10. Ulusal Bölge Bilimi/Bölge Planlama Kongresi, Şehirselle ve Bölgesel Dönüşüm**, İstanbul, 2002, s.71

⁴⁶ David Harvey, a.g.e., s. 152

⁴⁷ Çağlar Keyder, a.g.e., s. 32

süreci başlayacaktır.⁴⁸

1.3.2.3. Bölgesel Kalkınma Politikalarında Kırılma ve Yeniden Yapılanma

Bölgesel kalkınma politikalarının genel özelliklerinin değişmesinde, ekonomik sistemde yaşanan değişimlerin rolü oldukça büyüktür. Her ne kadar sanayideki verimlilik artmaya devam etmekte ise de işçi başına üretim artışı reel ücretlerdeki artışı karşılamaya yeterli olmamaktadır. Özellikle 1970 ve 1971'de sınıfların üretim artış hızında keskin bir düşüş kaydedilmiştir. 1972 ve 1973'te üretim hızla arttıysa da, yavaşlama bu on yıl boyunca sürüp gitmiştir.⁴⁹ Düşüşte, 1973 ve 1978 yıllarında gerçekleşen petrol krizlerinin olumsuz etkisi oldukça büyük olmakla birlikte bu krizlerin sonuçları önemli değişikliklere neden olacaktır.

Savaş sonrası dönemin hızlı temposu hem ABD'nin hem Britanya'nın izlediği gevşek para politikaları eşliğinde sürmüştür. İzlenen gevşek para politikası dünyada aşırı bir likiditenin ortaya çıkmasına neden olmuş, 1973'te yükselen enflasyonu frenleme çabaları Batı ekonomilerinde mevcut olan aşırı kapasitenin belirginleşmesini sağlamıştır. Bu duruma ek olarak OPEC'in petrol fiyatlarını yükseltme kararı, 1973 Arap-İsrail Savaşı'nın olumsuz etkileri de eklenince enerji girdilerinin fiyatlarını aşırı bir biçimde değiştirerek ekonominin bütün kesimlerinde teknoloji ve örgütlenme alanlarında değişime zorlayarak tasarruf arayışına itmiştir. Bu olumsuz ortamda devlet maliyelerinin kaynaklarına oranla aşırı genişlemiş olduğu da görünür hale gelerek krizden payını almıştır.⁵⁰

Yaşanan krizler ekonomik sistemin yeniden düzenlenmesi ve tanımlanması gereğini ortaya çıkarmıştır. İkinci Dünya Savaşı sonrasında tüm dünyaya yayılan kitlesel üretim biçimi yerini esnek üretime bırakmıştır. Yeni üretim sistemi esnek uzmanlaşmaya dayalı olup dünyadaki talep dalgalanmalarına ve değişik ürünlere

⁴⁸ David Harvey, a.g.e., s. 163

⁴⁹ Rhys Jenkins, a.g.e., s.216

⁵⁰ David Harvey, a.g.e., s. 168

yönelik küçük ve değişken ölçekli gereksinimlere kolay yanıt verebilmek için hem üretim sürecini sürekli değişmeye açık tutabilecek, hem de kullanacağı emeği bu sürece uyumlu hale getirebilecek şekilde örgütlenmiştir.⁵¹ Bu durum bir ölçüde 1960 öncesi sıkı çalışma koşullarının olduğu ve buna paralel olarak işçi haklarının da düşük düzeyde seyrettiği döneme dönüşün göstergesi olabilmektedir. Yaşanan paradigma değişimini üretim ilişkileri ekseninde incelediğimizde de iki dönem arasında ciddi farklılıkların gerçekleştiğini görmekteyiz.

1950- 1980 arası dönemin üretim biçiminin kitlesel üretim şeklinde olduğunu belirtmiştik. "Fordist üretim olarak da adlandırılan bu üretim tarzının temelinde örgütlerin bilimsel yönetimi, firmalar arasında oligopolcü fiyat düzenlemeleri, ücret ve tüketim düzeylerinin karmaşık bir işveren-emek ve hükümet kurumları sistemin (refah devletinin payandalık ettiği Keynesyen politikalar) tarafından belirlenmesi yatmaktadır."⁵²

Fordizmin bünyesinde ciddi sorunlar olduğuna ilişkin işaretleri 1960'lı yılların ortalarında görmek mümkün gibidir. Bu tarihlere gelindiğinde Avrupa ve Japon ekonomilerinin savaş sonrası toparlanma sürecinin tamamlandığı, iç pazarlarının doygunluğa ulaştığı ve ürün fazlaları için ihracat pazarları yaratmaya yöneldikleri görülmektedir.⁵³ Standartlaştırılmış malların ucuza ve kitlesel ölçekte üretimi konusunda Fordist üretim biçimi büyük bir olanak sağlamaktadır. Bu döneme uygun olarak, belirli bir nüfus bağlamında yeterli sayıda talep olduğu sürece üretim-tüketim dengesinin sağlandığından dolayı sistem sorunsuz işlemektedir. Ancak, yeni kitlesel tüketici grupları tükendiğinde ve yenileri talep edilmediği takdirde sistem ciddi şekilde krize girmektedir.

Kitlesel talep önemli ölçüde değiştiğinde ya da en basit olarak tüketicinin karar vermesinde etkili olan moda, yaşam tarzı, teknolojik gelişmeler gibi faktörler, sistemi çıkmaza sokmaktadır. Bu durum pazarlarını sürekli yeni tarzlarda kullanmaya ve

⁵¹ Ayda Eraydın, a.g.e., 1997, s.2

⁵² Krishan Kumar, **Sanayi Sonrası Toplumdan Post-Modern Topluma: Çağdaş Dünyanın Yeni Kuramları**, (Çev. Mehmet Küçük), Ankara, Dost Kitabevi Yayınları, 1999, s.73-74

⁵³ David Harvey, a.g.e., s. 164

genişletmeye bakan günümüzdeki kapitalist firmaların kar marjlarını büyük lde etkilediğinde, firmalar Fordist retim biçimini değiştirme yoluna gitmeyi tercih etmektedirler. Bu tercihin en büyük yansısı esnek üretim biçimi olarak karşımıza çıkmıştır.⁵⁴ Yeni eğilim, üretim görece küçük birimlerde, taşeronluk düzenlemeleri yoluyla adem-i merkezileşmesine dayalı esnek uzmanlaşmaya doğrudur. Bu görüşe göre, Fordizmin tipik özelliği olan dev kitlesel üretim fabrikaları dinozorlaşmıştır.⁵⁵

rnek verecek olursak, tipik Fordist ürünün hayatı beş ile yedi yıl arasındadır. Esnek birikim bunu bazı sektörlerde (tekstil ve konfeksiyonda) yarđ yarıya azaltmıştır. Bilişim gibi bazı başka sektörlerde ise ürünün modasının geçmesi on sekiz ayın altına inmiştir. Esnek birikim, özellikle tüketim cephesinde, çabucak değişen moda ya çok daha büyük bir dikkat ve ihtiyaç uyarma yolunda her türlü göz boyamanın seferber edilmesi ve bunun gerekli kıldığı kültürel dönüşüm ile el ele gitmiştir.⁵⁶ üretim yalnızca ulusal çapta değil, aynı zamanda dünyanın ucuz emeğinin bol olduğu bölgelerine (Doğu Asya'nın ve Güney Amerika'nın yeni sanayileşen ülkelerine ve Güney Avrupa'nın belli kısımlarına) kaydırılarak uluslararası alanda ademi merkezileştirilmiştir. Bu arada temel denetim ve araştırma işlevleri, sanayileşmiş ileri ülkelerin metropollerinde kalmaktadır.⁵⁷

Sanayi retimi de bu bağlamda Jenkins' in belirttiği gibi son otuz ya da kırk yılda başka açılardan da değişmiştir. Özellikle, değişik ülkelerde imalat faaliyetlerinin denetiminin ulus aşırı şirketlerin denetimine girmesinde, piyasaların artan lde i içe geçmesinde ve uluslararası taşeronluk sisteminin giderek yaygınlaşmasında yansısını bulan devasa bir üretimde küreselleşme süreci ortaya çıkmıştır.⁵⁸

⁵⁴ Krishan Kumar, a.g.e., s.60-61

⁵⁵ Rhys Jenkins, a.g.e., s.234

⁵⁶ David Harvey, a.g.e., s. 180

⁵⁷ Krishan Kumar, a.g.e., s.74

⁵⁸ Rhys Jenkins, a.g.e., s.227

İki dönem arasındaki farklılıklarının üretim ilişkilerini belirtmede kullanılan Fordist ve Post-Fordist üretim biçimleri ekseninde karşılaştırılması aşağıdaki tabloda oldukça iyi bir şekilde özetlenmektedir:

Tablo II- Fordist ve Post-Fordist Modeller

Kriter	Fordizm / Kitlese Üretim	Post-Fordizm Esnek Üretim
Firma / fabrika büyüklüğü	Ulusal karakterli Büyük (Anonim) Şirket	Bölgesel, yerel ya da ulusüstü karakterli hem küçük, hem büyük şirket
Teknoloji	Genel amaçlı makine (Belirli bir ürün üretimi için tasarlanmış)	Çok amaçlı makine (Üretilecek ürüne göre değişken)
İşgücü	* Sınırlı eğitilmiş * Tasarlama ve uygulama ayrılmış * Parçalanmış ve alışılmış görevler * Dar görev tanımı	* Genel eğitilmiş * Tasarlama ve uygulama bütünleşmiş * Çok yönlü beceri, değişken görevler * Geniş görev tanımı
Yönetim	Hiyerarşik ve resmi ayrıca bürokratik	Yatay hiyerarşi, resmi değil esnek ve yarı bürokratik
Üretim	* Yüksek miktarda * Sınırlı miktarda standart ürün	* Büyük ve küçük yığınlar, tek birimler * Değişken, müşterisi olan ürünler
Rekabetçi Davranış	Piyasayı kontrol etme stratejisi	Değişime hızlı uyum, yenilik
Kurumsal Yapı	Merkezi	Adem-i merkezîyetçi ama daha çok bölgeselci

Kaynak: Rhys Jenkins, a.g.e, s.232

Tablodan da görüldüğü üzere, küresel çapta gerçekleşen krizler ekonomi başta olmak üzere bölgesel politikalarda paradigma değişimine neden olmuştur. Ulusal karakterli şirketlerin hakim olduğu büyük anonim şirketlerin yerine bölgesel, yerel ya da ulusüstü şirket yapıları yeni modele hakim olmaya başlamıştır. Yaşanan kırılma paradigma değişimini teknoloji, işgücü, yönetim, üretim, davranış biçimleri ve kurumsal yapı gibi birçok alanı etkilemiştir. Paradigma değişiminin aslında yukarıda belirtilen bütün konuların birbirini etkilemesi sonucu gerçekleştiği düşünülmektedir. Örneğin teknolojide yaşanan gelişmeler üretim ve tüketim biçimlerini etkilemiş bu durum yönetim ve kurumsal yapı gibi unsurları etkilemiştir. Tüketici taleplerine göre ayarlanabilen ya da tüketim kalıplarını belirleyebilen üretim biçimlerinin önü

açılmıştır.

1950 – 1980 arası dönemin sosyal karakterli bölgesel politikaları rekabetçiliğin esas alındığı bir yapıya doğru evrilmiştir. Öte yandan bölgesel politikalarda yaşanan dönüşümde 1973 ve 1978 yıllarında yaşanan krizlerin etkisi büyük olmuştur. Bölgesel kalkınma fikri her ne kadar ortadan kalkmasa da ulus devlet odaklı yapısında büyük değişimler gerçekleştirilecektir.

1.3.3. 1980 Sonrası Bölgesel Politikalar ve Yaşanan Değişim

1980 sonrası dönemi etkileyen temel olgular sosyalist bloğun çözülerek dünyanın tek kutuplu hale gelmeye başlaması ve ekonomik krizden çıkabilmenin yolu olarak teknolojik yeniden yapılanmanın kabul edilmesidir. Sanayi toplumundan bilgi toplumuna, ulus devletler dünyasından küreselleşmiş bir dünyaya, dünyayı modernist anlayışlar içinde kavramaktan post modernist bir anlayış içinde kavramaya geçiş yaşanmaktadır. Ulus devletin toprakları içinde yaşayanların kaderinin sadece o topraklar içinde alınan kararlarla belirlenmesi olanağı kalmamıştır. Devlet toplumun geleceğini belirleyen en güçlü aktör olma niteliğini kaybetmeye başlamıştır. Bir ülkenin geleceği tek bir aktörün yanı sıra çok sayıdaki yeni aktörün karşılıklı etkileşimi ile belirlenmeye başlanmıştır. Yönetimden çok yönetişimden söz edilmektedir.⁵⁹

Kapitalist sınıf önceki dönemde devletin rolünden bağımsız olarak lobi faaliyetleriyle yatırım ve bölüşüm kararlarının verilmesinde ulus devleti etkileyen bir strateji izlerken yaşanan paradigma değişimi ile birlikte bizzat karar alma sürecinin içerisine girmiştir. Öte yandan sistemi tek başına yönetecek meşruiyeti de sağlayamayacağından ötürü devleti bypass etmeden yanına sistemin diğer meşrulaştırıcılarını da alarak bölgesel örgütler, yerel yönetimler ve sivil toplum aleyhine kararlar üretilmesini de engellemektedir. Yeni yaklaşım sadece küresel düzeyde hareket eden sermayedar ile değil bölgesel sermayedarda da üretilmek

⁵⁹ İlhan Tekeli, a.g.e. 2004, s. 251

suretiyle sistem tamamlanmaktadır.

1980 sonrası bölgesel politikalar önceki kısımda değinilen gelişmelerden büyük ölçüde etkilenmiştir. Üretim ilişkilerinin değişmesinde teknolojiye ve özellikle de iletişim ve ulaştırma alanlarında yaşanan gelişmelerin rolü büyüktür. Yaşanan tüm bu gelişmeler 1980 sonrasında küreselleşmeyi ve küreselleşmeyi destekleyen yerelleşme sürecini hızlandırmıştır. Bölge ve bölgesel politikalar bu değişimlerin etkisiyle yeniden tanımlanmaya başlamıştır.

"İçsel büyümeye dayalı bölgesel gelişme" düşüncesi değişimin bölge üzerindeki sonuçlarından biridir. Neo-klasik ekonomik kuramın varsayımlarının değişmesi ile gündeme gelen içsel büyüme kuramının bölgeye uyarlanması ile ortaya çıkan bu kavram, bölgelerin kendine özgü bilgi kaynaklarının ve bölgedeki yığılmaların getirdiği dışsallıkların önemini gündeme getirmiştir. Bu çerçevede, bölgesel kalkınma 1960'lardaki bölge kalkınma kavramından oldukça farklıdır. Yeni kavramda bölgeler diğer bölgelerle etkileşim için bir sistemin parçası olarak ele alınmaktadır. Bölgeler arasında kademeli bir ilişki yoktur bunun yerine karşılıklı etkileşim söz konusudur.⁶⁰ Bu tür bir kalkınma modelinde, içsel kaynakların harekete geçirilmesi ve sürdürülebilir ekonomik kalkınmanın gerçekleştirilmesini amaçlamaya yönelik politikalar oluşturulmalıdır. Hazırlanacak strateji yereldeki potansiyeli harekete geçirmeyiş, dışarıdan bölgeye yatırım yapılmasına kıyasla daha çok tercih etmektedir. Açık şekilde görülmekteki bu tür kalkınma fikri yerel yönetimlere kendi kalkınma stratejilerini geliştirmeleri açısından da daha fazla otonomi sağlamaktadır.⁶¹ Bunun dışında yereldeki sermayedar ve tüm kaynakların ulusötesi fikirler birlikte hazırlanacaktır.

İçsel büyüme kuramına dayalı bu yeni paradigmaya göre "...bölge, kullanılmayan birçok kaynağın bulunduğu ekonomik bir varlıktır ve bölgesel kalkınma, kurumsal bir alt yapının oluşturulması ve bu alt yapının kullanılmayan kaynakları harekete

⁶⁰ Ayda Eraydın, a.g.e., 2004, .s132-133

⁶¹ Chris Ansell, Vanna Gonzales and Conor O'Dwyer,, "The Variable Geometry of European Regional Economic Development", Stewen Weber (Ed.), **Globalization and the European Political Economy**, içinde, Columbia University Press, 2001, s.67

geçirmesi ile gerçekleşir. Yeni paradigmada, bölgenin arz yapısının güçlendirilmesi, bölge dışından yatırımcıların çekilmesi, karar verme sürecinin yerelleştirilmesi (desentralizasyonu), bölgeye özgülük, insan sermayesi, sosyal sermaye, yerel iş kültürü, bilgi transfer ağları, üretim faktörleri ve sistemin kalitesi, bölgesel deneyimlerden öğrenme, yenilikler gibi kavramlar ön plana çıkmıştır."⁶²

Yeni bölgesel kalkınma yaklaşımının temelinde ekonomik yapılanmanın ve üretim tiplerindeki hızlı değişimin etkisi bulunmaktadır. Bu durum ilk başta paradoksal görünmektedir fakat kapitalizmin kendini yeniden ürettiği mekân ile üretim arasındaki eski bağ yeni yaklaşımda büyük ölçüde ortadan kalkmaktadır. Üretimin doğal kaynaklara olan bağımlılığı ulaşım ve iletişim maliyetlerinin azalmasıyla büyük ölçüde azalmıştır. Çok uluslu şirketler de bu bağlamda üretim sürecinin aşamalarını maliyetlerle paralel olarak farklı alanlarda gerçekleştirebilme fırsatını araç sahibi almıştır.⁶³

Yaşanan bu değişim, kamu – özel sektör işbirliğini değiştirerek yasal ve yönetsel tekniklerde de farklılıklara neden olmuştur. Keynesyen refah devletinin daha karmaşık ve uluslararası alanda rekabet, yenilik geliştirme, esneklik ve girişimci kültürü gibi bakış açılarıyla çevrelenmesi daha doğrusu imha edilmesi gerçekleşmiştir. Devlet ve piyasanın ana aktörler olduğu, karma bir ekonomi anlayışı olan Keynesyen Refah devleti büyük sermayenin, büyük emeğin ve büyük devletin ulusal ve bölgesel düzeyde uyumlaşmasını sağlamıştı oysa yeni modelde pazarlıkçı ekonominin yeni biçimi, yerel ve bölgesel aktörleri uluslararası çevrede kilit aktörler olarak görmektedir.⁶⁴

⁶² Neşe Kumral, “Bölgesel Rekabet Gücünü Arttırmaya Yönelik Politikalar”, Ege Üniversitesi, Working Papers No: 08/02, Şubat, 2008, <http://www.iibf.ege.edu.tr/economics/tartisma> , s.6

⁶³ Michael Keating, a.g.e., s.136

⁶⁴ Bob Jessop, “The rise of governance and the risks of failure: the case of economic development”, **International Social Science Journal**, Volume 50, Number 155, March 1998 , s.35

Yaşanan değişimi karşılaştırmalı olarak açıklama açısından aşağıdaki tablo oldukça açıklayıcı olabilmektedir.

Tablo III - Bölgesel Politikalarda Dönemler

Yıllar	1950 – 1970	1970 - 1990	1990
Yönetişim Biçimi	* Güçlü Ulus Devlet * Refah Devleti *Eşitsizliğe Duyarlı Yeniden Dağıtıcı İşlevler	* Refah Devletinin Krizi * Yerel Hükümetin Artan Rolü	* Küresel Yönetişim Ortağı * Ulus Devlet'in rolünün azalması * Kamu Alanının Yeni Aktörleri (STK) lar
Devletin Politika Araçları	* Üretici Faaliyetlere Doğrudan Yatırımlar *Altyapı Gelişmesi *Düzenleyici Önlemler *Akımlar Üzerinde *Denetim (Kapital, Mallar, Haberler, Emek)	* Arz Yönlü Politikaların Merkezi Olarak Yönetilmesi Gerekmemektedir *Altyapı Gelişmesi *Düzenleyici Önlemler * Yerel Kurumlara *Verilen Önem	* Ulusüstü Ağ Oluşumu (Küresel / Yerel) *Yerel Ağ Oluşumu *Yenilik Sisteminin Oluşumu * Kurumsal Yeniliğe Açık Olma
Sosyal Sistemin Yönlendirme Mekanizmasının Aktörleri	* İyi yapılanmış Bürokratik Yapı (Teknik Akıl Hakimiyetindeki Bürokrasi) * Araçsal Akılcılık Planlama - Programlama Yönelimli Bürokrasi (Bilimsel Meşruiyet)	* Desantralize *Bürokrasi *Yatay İlişkiler *Fason İlişkiler *Yarışma ve İşbirliği Dengesi	* Yönetişim (Çok Aktörlü Yönlendirme ve Ortaklı) *Artan Kendisini Yönetme Kapasitesi Kurumsal *Araçsallık Artan Kurumsal Derinlik

Kaynak: İlhan Tekeli, "Bir Bölge Plancısının Çözmeğe Çalıştığı Sorunun Büyüklüğü Karşısında Yaşadığı İç Huzursuzlukları" , **Kentsel Ekonomik Araştırmalar Sempozyumu Cilt II**, Ankara, DPT ve Pamukkale Üniversitesi, Mart 2004, s. 253 (Çevrimiçi) <http://ekutup.dpt.gov.tr/bolgesel/keas-II.pdf> 18.03.2010

Sonuç olarak, 1980 sonrasında ülke, bölge ve kent düzeyinde rekabet gücü (competitiveness) kavramı önem kazanmıştır. Yeni eğilimin temel vurgusu, bilgi ekonomilerinin şekillendirdiği yeni rekabet ortamı ve yeni küresel piyasalarda var olabilmenin en önemli koşulu olarak, rekabet gücünün gösterilmesi ve rekabet gücü tarafından belirlenen ekonomik büyüme ve refahın yönetimi ve organizasyonunda, bölgenin anahtar kavram olarak ele alınmasıdır.⁶⁵

⁶⁵ Neşe Kumral, a.g.e., s.2

1.3.4. Bölgesel Politikalarda Yaşanan Değişimin Kurumsal Sonuçları

Bölgesel politikalar yaşanan dönüşümler sonucunda daha rafine ve ayrıntılı müdahale mekanizmalarına sahip olarak düzenlenmiştir. Teşvik (hibe) konusunda daha seçici olunması gerektiği belirtilmiş, küçük firmalar daha çok hedef alınmıştır. İçsel (endojen) büyüme, inovasyon ve girişimciliği artırma yeni yaklaşımın anahtar kavramlarıdır. Kamu – özel işbirliği yeni yaklaşımda önemli rol oynamaktadır.

Bölgesel politikalar, yeni dönemde öncekine kıyasla daha fazla yerleştirilmiş, yerel kurumların öncülüğünde birbirleriyle rekabet eden bölgelerin yaratılması hedeflenmiştir. Yeni bölgesel kalkınma modellerinde kurum ve kuruluşlar özellikle özel sektörde faaliyet gösteren firmalar için oldukça hayati öneme sahip görülmektedir. Yeni yaklaşıma göre kurumlar iyi organize edildiği takdirde, kamu hizmetlerini sağlamada, sosyal ilişkilerin geliştirilmesinde daha başarılı olacaktır. Yeni bölgesel kalkınma politikalarının kurumsal yansıması yeniden kurgulanmış Kalkınma Ajansları olarak görülmektedir. Ajanslar merkezi hükümet ile yerel-özel aktörler arasında bağ görevi kuracaklardır.⁶⁶

Bu doğrultuda genel eğilime paralel olarak, 1990'ların başına kadar kamu kurumu olma niteliğini taşıyan BKA' lar özelleştirilmiş, özel faydaya dönük olarak kamu ve özel sektör işbirliğine dayalı olarak yeniden yapılandırılmıştır. Böylelikle, BKA' ların firmalarla ortaklık kurmaları ve / veya ağ tarzı ilişkiler ile firmaların özel problemlerine daha etkin çözümler üretmeye dönük olarak esnek biçimde (bürokratik yönden) yapılandırılmıştır.⁶⁷

⁶⁶ Michael Keating, a.g.e., s. 145

⁶⁷ Berna Güler-Müftüoğlu, “Küresel Rekabetin Cazibe Merkezi: Yerel/Bölgesel Dinamikler”, (Der.) Doç.Dr. F.Aylan Arı, **Bölgesel Kalkınma Politikaları ve Yeni Dinamikler** içinde, İstanbul, Derin Yayınları, 2006, s.131

Yeni yaklaşımın firma yapısı yerel girişimciliğe dayalı olmak gibi özelliklerle tanımlanan temelde, KOBİ üzerinde yükselmektedir. KOBİ'lerin, esnek ve dinamik üretim yapıları küreselleşme sürecinin belirsizliklerine direnmek açısından daha yeterli görülmektedir. Büyük ölçekli firmaların karşılaştıkları sorunlarla karşılaşmaları bu yapıları itibarıyla daha düşük olduğundan KOBİ'lerin ekonomide ağırlığının arttığını ve üretimin adem-i merkezileştiğini ileri sürülmektedir. Kurama göre, bu gelişme eğilimi, “ulusal ekonomi” ve “ulusal kalkınma” anlayışlarını zayıflatıp, “yerelleşme” ve “yerel gelişme” anlayışlarını güçlendirmektedir.⁶⁸ Ancak yeni gelişme ekseninde yerellik ve kalkınma kavramlarının kimin için yeniden inşa edildiği dikkat çeken unsurlardan bir tanesidir. Bu bağlamda yerel sermayedar ve ulusüstü sermayedar arasındaki ilişkiler eski dönemde uygulama alanı bulan ulusallık anlayışın büyük bir şekilde azaldığını göstermiştir.

Öte yandan, karşılaştırmalı üstünlük ve merkezi planlamanın yerini rekabetçi üstünlük anlayışı ile birlikte stratejik planlamaya bırakmıştır. Şirket yönetimi için ortaya konulan GZFT* (SWOT) analizleri kullanılarak hazırlanan stratejiler; girişimcilik, sürekli öğrenme, kültürel yapı, siyasi yapı gibi kavramlara ağırlık vermeye başlamıştır. Filiztekin'e göre, “Karşılaştırmalı üstünlükler yaklaşımı her bölgenin kendi üstün olduğu alanda uzmanlaşmasının herkesin çıkarına olduğunu önermekteyken, rekabetçi üstünlük, her bölgenin diğer bölgelere bakmaksızın, kendi çıkarını düşünerek hareket etmesine dayalıdır.”⁶⁹

Toparlayacak olursak, küreselleşme, bölgesel politikalarda çok ciddi ve giderilmesi zor paradigma değişimine yol açmış ve bölgelerin rekabet gücünü arttırmaya odaklanan bu arada ulusal kalkınmasını da rafa kaldıran yeni bir paradigma geliştirilmiştir. Özellikle 1980 sonrası bölgesel politikalarda karar alma sürecinde yerele daha çok pay verilmeye başlanmıştır. Karar alma sürecine bölgede yaşayan aktörler (Yerel yönetimler, özel sektör temsilcileri ve yabancı yatırımcılar) girmeye

⁶⁸ Faruk Ataay, “BKA Tasarımının “Kalkınma Anlayışı Üzerine”, Menaf Turan (Der.), **Bölgesel Kalkınma Ajansları Nedir, Ne Değildir?**, Paragraf Yayınevi, Ankara, 2005, s.16-17

* GZTF: Güçlü, Zayıf, Tehditler, Fırsatlar sözcüklerinin baş harfleri ile oluşturulan SWOT: Strengths, Weakness, Opportunities, Threats İngilizce sözcüklerinin Türkçe anlamlarının baş harflerinden oluşturulmuştur.

⁶⁹ Alpay Filiztekin, a.g.e., s.37

başlamıştır. Öte yandan kurumsal açıdan da büyük yenilikler olduğu görülmektedir. Bölgelerin birbirleriyle rekabet edebilmesini teşvik edici, Ajans formundaki mekanizmaların geliştirilmesi bunun başında gelmektedir. Merkez ile yerel arasında bir tür bağ kurmayı amaç edinen bu organizasyonların çalışma şekli de klasik kamu kurumlarına kıyasla oldukça farklıdır. BKA' lara, AB ve Türkiye özelinde dördüncü bölümde ayrıntılı olarak değinilecektir.

İkinci bölümde, AB'nin bölgesel politikaları, yaşanan ekonomik ve siyasi gelişmeler ekseninde incelenecektir.

İKİNCİ BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ'NDE BÖLGESEL POLİTİKALAR

2.1. Avrupa Birliği ve Temel Politika Alanları

AB, temelleri altılar olarak bilinen Almanya, Fransa, İtalya, Hollanda, Belçika ve Lüksemburg devletlerinin kurdukları AKÇT' ye dayanan ekonomik bir topluluktan, Maastricht Antlaşması sonrası siyasi bir birlik olma yolunda dönüşen daha önce bir benzeri görülmemiş yapılanma olarak elli yılı aşkın bir süredir varlığını sürdürmektedir.

AB, üye devlet vatandaşlarının gündelik yaşamlarını etkileyen geniş bir alanda politikalar üretmektedir. Tarım, çevrenin korunması, dış ticaret, ulaşım, vergilendirme, enerji, piyasaların rekabeti, eğitim, sağlık vb. birçok alan AB'nin politika üretim alanına girmeye başlamıştır.⁷⁰ Farklı alanlarda faaliyette bulunan Birliğin temel politika alanlarını belirli bir gruptandırma içinde incelemek oldukça yararlı olabilmektedir. Bu doğrultuda AB'nin politikaları temel hatlarıyla aşağıdaki tablodaki gibi gruplandırılabilir.⁷¹

Tablo IV - AB'nin Temel Politika Alanları

Piyasayı Oluşturan / Güçlendiren Politikalar	Piyasayı Düzenleyici Politikalar	Piyasa Dışı Politikalar
* Rekabet Politikası * Ortak Ticaret Politikası * Ekonomik ve Parasal Birlik * Araştırma ve Teknolojik Kalkınma Politikası	* Ortak Tarım Politikası * Ortak Balıkçılık Politikası * Ortak Ulaşım Politikası * Uyum Politikası (Bölgesel Politikalar) * İstihdam ve Sosyal Politika * Sanayi Politikası * Enerji Politikası * Çevre ve İklim Politikası * Tüketici Politikası * Kamu Sağlığı Politikası * Eğitim Politikası	* Ortak Dış ve İç Güvenlik Politikası * Vize, Göç ve İltica Politikaları

Kaynak: Alberta Sbragia,"Key Policies" içinde Eizabeth Bomberg, Alexander Stubb (Ed.), **The European Union: How does it work?**, Oxford University Press, 2003, s.113 uyarlanarak hazırlanmıştır.

⁷⁰ AB'nin güncel politika alanlarına ilişkin bkz: http://europa.eu/pol/index_en.htm

⁷¹ Alberta Sbragia,"Key Policies" içinde Eizabeth Bomberg, Alexander Stubb (Ed.), **The European Union: How does it work?**, Oxford University Press, 2003, s.113

Piyasa eksenli bu gruplandırmada AB politikaları piyasa oluşturan / güçlendiren, piyasayı düzenleyici ve piyasa dışı politikalar olmak üzere üçlü bir ayırım altında başlıklara ayrılabilir. İnceleme konumuz olan bölgesel politikalar bu bağlamda "piyasa düzenleyici" politikalar içerisinde yer almaktadır. Bölgesel politikalar, önceki bölümde de incelediğimiz üzere, çeşitli dönemlerde ekonomide yaşanan değişimlere paralel olarak piyasayı yönlendiren ya da piyasanın istekleri doğrultusunda içeriği değişen politika araçları olarak düşünülmektedir.

Günümüzde uyum politikası içinde yer alan bölgesel politikalar bölgelerarası eşitsizlikleri azaltmak ve geri kalmış bölgelere sahip ülkelere mali yardımda bulunulması amacıyla oluşturulmuştur. Ana hedefi mevcut bölgesel farklılıkları ortadan kaldırmak ve birliğin yapısal fonlar olarak bilinen mali araçlarını kullanıp, kaynakları sorunlu bölgelere aktararak AB içinde bölgesel eşitsizliklerin oluşmasını önlemektir.⁷² AB'nin bölgesel politikası, subsidiarite* (ikincillik) ilkesine uygun olarak ulus devletin bölgesel politikalarının yerine geçmeye çalışmayan, üye devletlerin hazırladığı bölgesel politikalara mali destek veren bir anlayışa sahiptir. Öte yandan AB'nin çeşitli politikalarını ve mali araçlarını da koordine ederek bunlara bölgesel bir boyut katıp en çok ihtiyaç duyan bölgelerde daha etkin olmalarını sağlamaktadır.⁷³

AB'de günümüzde uygulanmakta olan bölgesel politikalar, bölgesel dengesizliklerin, birliğin genişleme süreciyle birlikte daha belirgin hale gelmesi sonucu bölgesel sorunların çözümüne paralel olarak yoğun bir reform süreci geçirmiştir. AB' nin genişleme sürecine ek olarak kurucu üye ülkeler arasında (özellikle Almanya ve

⁷² Alberta Sbragia, a.g.e., s.127

* **Subsidiarite**; Avrupa Birliği uygulamasında Maastricht Antlaşması'nda ortaya konan bir ilkedir. Subsidiarite kelimesinin Türkçe karşılığı "ikincil olma, yedek olmadır."Avrupa Birliği ekonomik birlikten tam siyasal birliğe geçeceği vakit, merkezi hükümet olan Brüksel ile taşra eyaletleri olan birlik ülkeleri arasında yetki ve sorumluluk paylaşımının nasıl olacağını belirleyen ilkedir. Bu ilkeye göre, bir yetki ya da sorumluluk halka en yakın birimler tarafından yerine getirilir. Eğer bu en yakın birimler (eyalet, belediye) bu yetki ve sorumluluğu yerine getiremeyecek derecede zorlanıyorsa ya da bütçesini aşırıyorsa o zaman bir üst yetkili makama başvurulur.

⁷³ Nicholas Moussis, **Avrupa Birliği Politikalarına Giriş Rehberi**, İstanbul, Mega Press, 2004, s.228

Fransa arasındaki) Birliğin gelecek vizyonunu belirleme mücadelesi de etkili ve önemli bir araç olan bölgesel politikalarda reformların gerçekleştirilmesinin nedeni olmuştur. Öte yandan AB'nin bölgesel politikalarını, küreselleşen dünya ekonomisinin koşullarına uyum hedefi doğrultusunda incelemek ve dönüşüm sürecini dönemlere ayırmak doğru olacaktır.*

2.2. Avrupa Birliği'nde Bölgesel Politikaların Gelişimi

2.2.1. 1950 – 1980 Arası Dönemde Bölgesel Politikalar

AB, ekonomik bir topluluk olarak faaliyet gösterdiği dönemde günümüzde olduğu gibi gelişmiş bir bölgesel politika anlayışına sahip değildir. AB'nin kurucu antlaşmalarında da bölgesel politikalara ilişkin doğrudan düzenlemeler bulunmamaktadır. Buna karşılık Birlik müktesebatında aşağıda sözü edilen dolaylı hükümler vardır.

Örneğin, AB'nin temel antlaşmalarından biri olan ve bugün yürürlükten kalkmış olan AKÇT Antlaşması'nın 56. maddesinde Komisyona, kömür ve çelik sanayilerindeki olumsuz gelişmelere paralel olarak istihdam düzeyinde meydana gelen düşmelere karşı yeni iş imkânları yaratan faaliyetleri mali yönden destekleme yetkisi verilmiştir.⁷⁴ Bir diğer kurucu antlaşma olan Roma Antlaşması'nın bir parçası niteliğinde ve bağlayıcılığı da olan önsözünde, "Değişik bölgeler arasındaki gelişme farklılıklarını azaltarak ve daha az gelişmiş bölgelerin kalkınmalarındaki gecikmeyi gidererek, ekonomilerinin birliğini güçlendirmeye ve uyumlu bir şekilde gelişmesini sağlama..."⁷⁵ ana hedefler olarak görülmüştür. Topluluk, ekonomik faaliyetlerin

* Birinci bölümde genel olarak incelediğimiz bölgesel politikaları ve bölgesel politikalarda yaşanan dönüşümleri bu bölümde AB üzerinde inceleyeceğiz. Yapılacak dönemlemenin karşılaştırılabilir olması açısından 1950 – 1980 ve 1980 – sonrası genel ayrımı yapılarak AB'ye özgü önemli kırılma noktaları (ERDF'nin kurulması, Maastricht Antlaşması vb.) alt bölümler altında incelenecektir. Gerek AB gerekse Türkiye'de uygulanan bölgesel politikaların karşılaştırılması açısından net bir ayırım yapılamamaktadır. Genel bir dönemleme altında karşılaştırma yapmak daha sağlıklı olabilmektedir. Aynı yöntem Türkiye örneğinin incelendiği üçüncü bölümde de uygulanacaktır.

⁷⁴ Rıdvan Karluk, *Avrupa Birliği ve Türkiye*, İstanbul, Beta Yayınları, 9.b.,2007, s. 369

⁷⁵ DPT, *Avrupa Topluluklarının İlişkin Temel Belgeler (Avrupa Topluluklarını Kuran Temel*

uyumlu gelişmesinin, sürekli ve dengeli bir gelişmenin ve yaşam standartlarında hızlı bir yükselişin önünü açmakla görevli kılınmıştır.

Bunlara karşılık her ne kadar önsözde, üye ülkelerin geri kalmış bölgelerinin kalkındırılması ve bölgelerarası mevcut eşitsizliklerin giderilmesi öngörülmekle birlikte antlaşmada ortak bir bölgesel politikanın izlenmesine ilişkin doğrudan bir hüküm yoktur.⁷⁶ Antlaşmada doğrudan bölgesel politika izlenmesine ilişkin hüküm bulunmaması oldukça doğaldır çünkü altı üyeli AET refah seviyesi yüksek ülkelerden oluşmaktadır ve bu ülkelerin amaçları bölgelerinden ziyade bütünsel olarak ülkelerini II. Dünya Savaşı'nın etkilerinden kurtarmak yönündedir. İlerleyen dönemde refah seviyesi düşük ülkelerin katılımı durumu değiştirecektir. Öte yandan bazı maddeler (Madde 80/2⁷⁷, 92/3.a⁷⁸) bölgesel farklılıkların giderilmesine yönelik "dolaylı" ifadeler içermektedir. Bölgesel dengesizlikler ile ilgili dolaylı ifadeler içeren bu tür maddeler incelendiğinde Topluluk' un kuruluş felsefesi olan ekonomik entegrasyonun olumsuz etkilerinin düzeltilmesine yönelik oldukları görülmektedir.

Kısaca söylemek gerekirse 1973 yılında gerçekleşen ilk genişlemeden önce, AET'nin bölgesel politikalar konusunda fazla gelişmiş olmadığı görülmektedir. AET'nin kurucu ülkeleri açısından 1970'lere kadarki süreçte topluluk üyesi devletler arasında ticari ağları güçlendirmek ön planda yer almaktadır. 1958 yılında kurulan Avrupa Sosyal Fonu ile Avrupa Tarımsal Rehberlik ve Garanti Fonu (EAGF) ortak birtakım politikaların uygulanmasına yönelik olarak düzenlenmiştir. Öte yandan her iki fon işgücünün dengeli olarak hareketliliğini ve tarım alanlarının altyapılarını güçlendirmeye yöneliktir.⁷⁹ Özellikle Avrupa Sosyal Fonu, işgücü piyasasındaki

Antlaşmalar (AKÇT, AET, AAET), Ankara, Cilt I, 1993,

(<https://ekutup.dpt.gov.tr/ab/antlasma/at1.pdf>)

⁷⁶ The Treaty of Rome (Roma Antlaşması), Article 2 (Madde 2),

<http://www.eurotreaties.com/rometreaty.pdf> Çevrimiçi: 15.01.2010

⁷⁷ The Treaty of Rome (Roma Antlaşması), Article 80/2 (Madde 80/2) "Komisyon, doğrudan kendi inisiyatifinde ya da üye devlet başvurusu doğrultusunda 80/1'de söz edilen durumları ve miktarları gözeterek ulaşım konusunda alınacak kararlar doğrultusunda ortaya çıkacak bölgesel eşitsizliklerin giderilmesi hususunda gerekli önlemleri alacak çalışmaları hazırlar."

⁷⁸ "Yaşam standardının anormal ölçüde düşük olduğu veya ciddi bir eksik istihdamın hüküm sürdüğü bölgelerin ekonomik gelişimini desteklemeye yönelik yatırımlar"

⁷⁹ Sandy Dall'Erba, "European Regional Development Policies: History and Current Issues", European Union Center, University of Illinois at Urbana-Champaign Illinois, May 2003

eşitsizlik ve ayrımcılığa karşı çalışmaları desteklemesi sebebiyle sosyal politikalar başlığı altında değerlendirilmektedir.

2.2.1.1. AB’de Kurumsal Bütünleşmenin İlk Adımı: Birleşme Antlaşması (Merger Treaty)

1965 yılında Avrupa Ekonomik Topluluğu, Avrupa Atom Enerji Topluluğu ve Avrupa Demir Çelik Topluluğu birleşerek Avrupa Topluluğu adını almıştır. Topluluklar 1958 – 1968 yılları arasında bazı zorluklarla karşılaşsa da kararlı ve inançlı bir gelişim göstererek Roma Antlaşması'nın ortaya koyduğu projeyi (Gümrük Birliğini kurmayı amaçlayan proje) başarıyla uygulamaya koymuştur. 1968 yılında da Gümrük Birliği gerçekleşmiştir.⁸⁰ Bu dönemde kalkınma politikaları geliştirmek ve uygulamak alanında karar alma tekeli halen ulus devletlerin elindedir. Ancak, devlet yardımlarını bu doğrultuda değerlendirmek yararlı olacaktır. Çünkü devlet yardımları AB’de özellikle rekabet politikası kapsamında büyük önem taşımaktadır. Topluluk içindeki rekabet ortamında yaşanacak aşırı orandaki sapmaların bir şekilde kontrol altında tutulması amacıyla yardımlar belirli bir çerçeveye oturtulmaya çalışılmıştır.⁸¹ Bu bir anlamda Birliğin ulus devletin yetki alanına giren konularda müdahil olmaya başladığının göstergesi olarak görülmektedir.

Bu dönemde üye devletlerin bölgelerine baktığımızda 1957’den 1970’lerin ortalarına kadar kurucu üyeler İtalya dışında homojen yapıda olup ve bölgesel eşitsizlik sorunu fazla önem teşkil etmemektedir. Bu nedenle *de facto* niteliğindeki bölgesel politika uygulamaları yalnızca Güney İtalya Bölgesi – Mezzogiorno – için politika inisiyatiflerinin başlatılması şeklinde olmuştur. Bununla birlikte Topluluk düzeyinde politika oluşumunun yapıtaşları da belirlemeye başlamıştır. Çünkü AET üye ülkelerin ulusal kalkınma modellerini etkileyerek birbirlerine yakın ekonomik düzeyde

(www.ips.uiuc.edu/eu/dallerba2.pdf)

⁸⁰ Ahmet Özer, **Tanzimattan Bugüne Batılılaşma ve Avrupa Birliği**, Ankara, Elips Kitap, 1.b., Eylül 2003, s. 55

⁸¹ AT Antlaşması madde 87/1: “İşbu Antlaşmada aksine hüküm bulunmadıkça, bir üye ülke tarafından veya devlet kaynakları vasıtasıyla herhangi bir şekilde yapılan ve belirli teşebbüsleri veya belirli malların üretimini kayıtarak rekabeti bozan veya bozma tehdidinde bulunan her türlü yardım, üye ülkeler arasındaki ticareti etkilediği ölçüde ortak pazarla bağdaşmaz”

olmalarını sağlamaya yönelik uygulamalar gerçekleştirmektedir. Almanya gibi kendisini toparlamış bir ülkenin dışındaki ülkelerin Tarımsal Fonlardan daha fazla pay alabilmesi bu durumdan kaynaklanmaktadır. 1964 yılında Avrupa Sosyal ve Yapısal Fonları'nın oluşturulması; 1968 yılında Avrupa Komisyonu⁸² bünyesinde '*Directorate General for Regional Policy*' birimlerinin kurulması bunlardandır.⁸³

1960'larda Toplulukta yer alan bölgeler arasındaki ekonomik eşitsizliklerde beklenen azalma görülmeyince, yani kırsal kalkınma modeli kentsel ve endüstriyel modern kalkınma karşısında yenik düşünce, 1969 yılında AET Komisyonu ve bizzat Fransa, ortak bölgesel politikalar için ilk adımı atarak çeşitli öneriler sunmuştur. Komisyon'a göre, toplulukta devam eden ekonomik büyüme ve bütünleşme; gelişmiş ve geri kalmış bölgeler arasındaki açığı ileride kapatacaktır. Ancak, söz konusu yıllarda bölgesel sorunların ulusal hükümetlerin görev alanlarından biri olarak kabul edilmesi ve ulusal planlamacılık anlayışının hâkim olduğu bir dönem olması gibi sebepler, Komisyon' un bölgesel politikalara ilişkin önerilerine engel oluşturmaktaydı.⁸⁴ Topluluk içerisinde mevcut olan Almanya / Fransa çekişmesi de bölgesel politikaların yönünü belirleyen başka bir unsur olarak görülmektedir.

Görüldüğü üzere, ERDF' nin kurulduğu 1975 yılına değin AET'nin belirli bir bölgesel politikası olmamıştır. 15 Ekim 1969 tarihinde Komisyon, Roma Antlaşması'nın 235. maddesi⁸⁵ çerçevesinde bölgesel kalkınma konusunda bir paket hazırlamıştır. Komisyon, belirli süreler ile üyelerin az gelişmiş bölgelerindeki gelişmeleri izleyerek bu tür bölgelerin kalkındırılmaları için gerekli önlemlerin alınması gerektiğini bu düzenlemede belirtmiştir. Avrupa Yatırım Bankası ve diğer mali kuruluşlarda yapılacak borçlanmalarda faiz sübvansiyonunda bulunmak ile

⁸² Bu dönemde Belçikalı Jean Rey Komisyon Başkanı olarak görevdedir.

⁸³ Gülhan Bilen, "Türkiye'de Yeni Bölgesel Politikaların Oluşumu", içinde **Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu**, TEPAV Yayını, 2006, s. 260 - 261

⁸⁴ Theodore Hitiris, **European Union Economics**, 4th Press, Printice-Hall, Europe, 1999, s. 251'den aktaran: Kemal Değer, Lütfü Öztürk, "Avrupa Birliği'nin Bölgesel Politikası ve Türkiye", **Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi**, Cilt: 5, Sayı:1, Güz/2005, s.70

⁸⁵ "Ortak Pazarın işleyişi süresince Topluluk amaçlarından birinin gerçekleştirilmesi için Topluluğun girişimde bulunmasının gerekli oluşunun anlaşılması halinde, işbu Antlaşmada gerekli yetkiler verilmemişse, Konsey, Komisyonun önerisi üzerine ve Avrupa Parlamentosunun görüşünü aldıktan sonra oybirliğiyle karar alarak gerekli düzenlemeleri yapar."

diğer garantilerin yer aldığı paketteki teklifler, önceki benzer sebeplerden dolayı bir sonuca ulaşılmamıştır.⁸⁶

AET içerisinde bölgesel konularda yoğunlaşan bir mekanizma geliştirilemediyse de, bu dönemde, topluluğun diğer politikaları (tarım, sanayi, sosyal vb.) vasıtasıyla bölgesel farklılıkların artması engellenmeye çalışılmış ve az gelişmiş bölgelerdeki işsizlik, üretimde verim düşüklüğü, önemli sanayilerin (demir-çelik, tekstil) ABD ve Japonya gibi güçlü global aktörler karşısında gerileme gibi sorunları çözmek için ciddi finansal ve kurumsal önlemler alındıysa ki, bu önlemlerin başlıcaları, az gelişmiş bölgelere yapılan fiziksel yatırımlar, işçilerin yaşam ve çalışma koşullarının iyileştirilmesi, bölgesel politikalarda koordinasyonun sağlanmasıdır, sınırlı kalmıştır.⁸⁷

2.2.1.2. İlk Genişleme Dalgası ve Bölgesel Politika Oluşturma Gereği

Bölgesel politika geliştirme gereği Birliğin genişlemesinden (Genişleme sebebiyle geri kalmış bölgeleri olan ülkelerin Birliğe katılması) ve Almanya / Fransa arasındaki rekabetten kaynaklanmaktadır. Genişleme öncesinde AB'de bölgesel eşitsizlikleri gidermeye yönelik olarak uygulanacak politikaları etkileyen gelişmeler yaşanmıştır.

21 Ekim 1970'te Lahey'de alınan kararlar doğrultusunda ortaya çıkan, siyasal işbirliğini ve periyodik olarak üye devletlerin dışişleri bakanlarının toplanmasını öngören Davignon Raporu'nun hazırlanması, buna ek olarak yine hükümet ve devlet başkanlarının Ekim 1972' de gerçekleştirdiği Paris Zirvesi'nde çevre, enerji ve bölgesel konularda yeni politikaların geliştirilmesi ihtiyacının hissedilmesi karşısında 9-10 Aralık 1974'te Paris'te tekrar gerçekleşen zirvede Topluluk' un cebelleştirdiği iç sorunlardan kurtularak hızlı, aktif ve verimli çalışması üzerinde durulmuş ve bunun sonucunda Leo Tindemans'ın⁸⁸ topluluk konusunda rapor hazırlaması

⁸⁶ Rıdvan Karluk, a.g.e., s.361

⁸⁷ Nicholas Moussis, a.g.e., s.229-230

⁸⁸ Belçika Başbakanı Leo Tindemans 29 Aralık 1975'te Birliğin mevcut durumuna ilişkin bir rapor

kararlaştırılmıştır. Raporda Topluluk ile ilgili çok önemli noktalar gündeme getirilmiştir. Bunlardan bazıları, dış politika, savunma ve ekonomi gibi konuların ve ilişkilerin ortak hale getirilmesi, Topluluk içinde bölgesel dengesizliklerin giderilmesi için gerekli çalışmaların yapılması, halkın desteğinin güçlendirilmesi ve ortak kurumların yetkisinin arttırılması gibi hususlardır.⁸⁹

Bir diğer açıdan, AET'de bölgesel sorunların belirgin hale gelmesi ve bu konuda ciddi çalışmaların yapılması gereği; Birleşik Krallık, İrlanda ve Danimarka'nın AET çatısı altına alındığı 1973 yılındaki genişlemeyle gündeme gelmiştir. Bu dönemin son on yıllık zaman aralığında dünya çapında yaşanan petrol krizlerinin üye ülkelere negatif etkilerini bertaraf etmek ve topluluk bünyesindeki mevcut sorunları çözmek (Özellikle İrlanda gibi topluluğa yeni üye olmuş tarım ekonomisi özelliklerine sahip "çevre" ülkelerde mevcut olan sorunların azaltılmasına yönelik olarak dayanışmacı politikaların oluşturulması) gereği artan bir şekilde hissedilmiştir. Bu doğrultuda ERDF, 1975 yılında yeniden dağıtıcı biri araç olarak kurulmuştur.

1972 Paris Zirvesi' nde de kurulması ilke olarak kabul edilen.⁹⁰ fonun amacı, az gelişmiş bölgelere destek olmak, bu tür bölgelerde verimliliği arttırıcı yatırımları gerçekteştirmek ve orta boyutlardaki girişimcileri kalkındırmaktır.⁹¹ Böylece, Roma Antlaşması'ndan (25 Mart 1957), Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu'nun kurulduğu 1975 yılına kadar *de facto* gerçekteştirilen uygulamalarla başlatılmış olan; Avrupa Sosyal Fonu ve Avrupa Yatırım Bankası'ndan yapılan bölgesel ve sektörel yardımların finansal yardım olarak kullanıldığı bölgesel politikalar ERDF' nin (Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu) kurulmasıyla *de jure* bir politika alanına doğru dönüşmüştür.⁹²

hazırlamıştır. Raporun içeriğini 9-10 Aralık 1974 yılında gerçekteşen Paris Zirvesi'nde tartışılan konular oluşturmuştur.

⁸⁹ Ahmet Özer, a.g.e., s.57-58

⁹⁰ Rıdvan Karluk, a.g.e., s.368

⁹¹ Sandy Dall'Erba, a.g.e., s.2

⁹² Meral Tecer, **Avrupa Birliği ve Türkiye Sorular – Yanıtlar**, Ankara, TODAİE Yayınları, 2007, s.105

Bölgesel politikaların oluşturulmasında AET'nin entegrasyon sürecinin rolü büyük pay sahibi olmuştur. AET'ye 1975 yılında ERDF çatısı altında giren bölgesel politikalar ile birlikte topluluk, yerel ve bölgesel düzeyden hareketle üye devletler üzerinde doğrudan etkili olmaya başlamıştır. AET'de bu doğrultuda bölgesel gelişme fonunu oluşturma ve fondan yararlanacak bölgelerin de ulus devlet tarafından değil kendisi tarafından belirlenmesi çalışmaları başlamıştır. Ama burada Birlik ulus devletlerin oldukça hassas olduğu “bölgecilik” konusunda ürktümemek için bölgeleri coğrafi olarak belirlemeyerek farklı ölçütlerle sisteme yoğun bir şekilde müdahale etmiştir.⁹³

2.2.2. 1980 – Günümüz Arası Dönemde Bölgesel Politikalar

2.2.2.1. İkinci Genişleme Dalgası ve Bölgelerarası Artan Eşitsizlik

AET'nin bölgesel politikalarını etkileyecek diğer önemli gelişmeler Yunanistan'ın 1981'de, İspanya ve Portekiz'in ise 1986'da topluluğa katılmalarıdır. Genişleme ile birlikte topluluğun nüfusu %22 oranında artarken GSYİH'si %6 oranında düşmüştür.⁹⁴ İkinci genişleme dalgasıyla AET'ye katılan yeni ülkeler, ekonomik gelişmişlik düzeyi açısından önemli farklılıklara sahiptiler. Yunanistan, İspanya ve Portekiz AET ülkelerinin aksine (bir zamanlar Fransa gibi) tarım ülkesi konumundaydılar. EUROSTAT verilerine göre, tarım sektöründe istihdam edilen işgücüne bakıldığında, AB ortalaması %5,3 iken, bu oran Yunanistan için %20,4 ve Portekiz için %11,5'dir. Öte yandan İrlanda, Yunanistan, Portekiz ve İspanya; kendi içlerinde çok büyük bölgesel gelişmişlik farklılıkları taşımaktadır.⁹⁵ Tüm bu verilerden anlaşıldığı üzere yaşanan ikinci genişleme dalgası topluluk bünyesinde mevcut olan bölgesel dengesizlikleri daha da arttırmış, AET bünyesinde uygulanan bölgesel politikalar bakımından ikinci genişleme dalgasının olumsuz etkilerini

⁹³ Derya Altunbaş, "In The European Integration Progress in View of Territorial Development Funds", **The Competition Power of the EU After the Enlargement** (Ed. Ali Akdemir, Vojtech Malatek), içinde, s.5

⁹⁴ Sandy Dall'Erba, a.g.e., s.2

⁹⁵ Cengiz Aktar, "Bölgesel Politikalar", içinde Cengiz Aktar (Der.), **Avrupa Birliği'nin Genişleme Süreci**, İstanbul, İletişim Yayınları, 2.b., 2007, s.67

gidermeye yönelik olarak yeni yapısal fonlar kurmak ve bölgesel gelişme farklarını en aza indirecek projeler hazırlamak gereği ortaya çıkmıştır.

1986 yılına gelindiğinde ise günümüz Avrupa Birliği'nin temellerinden belki de en önemlisi olan SEA imzalanmıştır. 1 Temmuz 1987'de yürürlüğe giren SEA için hazırlıklar 1983 yılında başlamış ve 1985 yılında Avrupa Komisyonu başkanı Fransız Jacques Delors' un sunduğu Beyaz Belge⁹⁶ (White Paper) ile devam etmiştir. SEA ile sonuçlanan süreç ile Topluluğun yapısında kökten değişiklikler yaşanmıştır.⁹⁷ İçeriği itibariyle büyük yapısal değişiklikler getiren SEA bölgesel politikalar üzerinde de etkili olmuştur. 1986 yılında yürürlüğe giren SEA ile birlikte Topluluğun bölgesel kalkınma politikalarına yeni unsurlar girmiştir. Ekonomik ve sosyal uyum Topluluk hedefleri arasına AET'nin üçüncü bölümünde on yedinci başlık altında yer alarak resmi hale gelmiştir.⁹⁸

Genişleme süreci doğrultusunda, Demokratik Almanya Cumhuriyeti ile Federal Almanya Cumhuriyeti'nin birleşmesinin sinyallerini vermesi de 1986 yılının bölgesel politika açısından rastgele seçilmiş bir yıl olmadığını; iki zayıf ülke olan İspanya ve Portekiz' in yine bu yıl içinde topluluğa üye olmaları ve hemen ardından Sosyal ve Ekonomik Uyum Başlığı'nın ortaya atılmasıyla açıklamak mümkündür.⁹⁹ SEA, günümüz AB bölgesel politikalarının belkemiğini oluşturacak Ekonomik ve Sosyal Uyum* ilkesini getirmiştir. Hedef, birlik ölçeğinde ekonomik ve sosyal uyumu gerçekleştirip, geri kalmış bölgeleri kalkındırmak ve böylece bölgesel dengesizlikleri azaltmaktır.¹⁰⁰ Artık, Topluluğun asıl hedefi topluluk çapında topyekün bir kalkınmanın gerçekleştirilmesi ve küreselleşen dünyada yeniden önemli bir oyuncu olmaktır. Günümüzden yaklaşık otuz yıl önce hedeflenen konulara

⁹⁶ Belgede fiziksel, teknik ve mali sınırların kaldırılmasına yönelik bölümler yer almaktadır. http://europa.eu/documents/comm/white_papers/pdf/com1985_0310_f_en.pdf. (Çevrimiçi) Erişim Tarihi: 25.06.2010

⁹⁷ M. Serdar Palabıyık, Ali Yıldız, **Avrupa Birliği**, Ankara, ODTÜ Yayıncılık, 2006, s.22

⁹⁸ Zoltan Horvath, **Handbook On The European Union**, Hungary, Hungarian National Assembly, 2007, s. 390

⁹⁹ Cengiz Aktar, a.g.e., s.67

* AET Antlaşması'nın 3. Bölümüne V. Başlık olarak ilavede bulunulmuştur.

¹⁰⁰ J. Andres Faina, J. Lopez Rodriguez, "The Regional Policy of the European Union and The Enlargement Process To Central and Eastern European Countries", (Çevrimiçi: 10.01.2010) papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=620344

ulaşmada Birliğin hala sıkıntılar çektiği görülmektedir.

Bir diğer önemli gelişme de, Avrupa Konseyi'nin 1988 yılında yaptığı dzenlemeler¹⁰¹ ile yapısal fonların miktarını iki katına çıkartıp Avrupa Topluluğu bütçesinden yoksul bölgelere daha fazla pay verilmesi sağlanması öte yandan yapılan düzenlemeler ile Komisyonun, bölgesel politikaların hazırlanması, yürütülmesi ve uygulanması konusunda daha fazla rol sahibi olmasındır. Yapısal fonlar üzerindeki onay yetkisi bunların başında gelmektedir.¹⁰² Bu durum bir anlamda Almanya ile Fransa'da geçmiş dönemlerde yaşanan çekişmelerin de bitmesi olarak algılanabilir.

Bunun yanında yeni küresel g olmak isteyen Avrupa'nın Bölgesel Politikası, bölgesel eşitsizliklerin giderilmesi yanında çok daha büyük bir hedefe hizmet etmek için hazırlanmaktaydı. Bu hedef, Tek Senet sonrasında, az gelişmiş ve de ABD, Japonya bugün de in gibi küresel gler karşısında gerileyen sanayi bölgelerinin rekabet gücünün, bu bölgelerdeki KOBİ'lerde yeni teknolojilerin ve buluşçu faaliyetlerin geliştirilmesiyle arttırılmaya çalışılması olacaktır. Bunun gerçekleştirilmesinde finansal araçların yanı sıra Topluluğun yeni bir politika alanı olan Ar-Ge politikası önemli bir araç olarak görülmüş ve ilgili diğer politika alanlarında da (Rekabet, Enerji, Sanayi vb.) bu süreç desteklenmeye çalışılmıştır.¹⁰³

Bölgesel politikaların gelişimindeki bir diğer önemli faktör küreselleşme olgusuna koşut olarak yerelleşme olgusunun Avrupa'da hızla önem kazanmaya başlamasıdır. Aşırı merkeziyetçi ve de ulusalcı bir yönetim yapısından, yerel ya da bölgesel ölçekli şeffaf ve katılımcı bir yönetim yapısına geçiş Avrupa Konseyi'nin Bölgesel ve Yerel zerklik şartı çalışmalarıyla güçlendirilecektir.

¹⁰¹ Council Regulation (EEC) No 4254/88 of 19 December 1988, laying down provisions for implementing Regulation (EEC) No 2052/88 as regards the European Regional Development Fund, içinde Official Journal of the European Communities (OJEC). 31.12.1988, No L 374, pp. 15-20.

¹⁰² House of Lords, EU Committee, **The Future of EU Regional Policy: Report with evidence**, London, 2008, s.9

¹⁰³ Didem Ergin, "Avrupa Birliği Bölgesel Politikaları erevesinde Türkiye'nin Durumu", **10. Ulusal Bölge Bilimi / Bölge Planlaması Kongresi şehirsel ve Bölgesel Dönüşüm, Bildiriler**, İstanbul, 2002, s.91

2.2.2.2. 1988 Yılı Yapısal Fonlar Reformu

SEA ile Maastricht Antlaşması (1992) arası bir dönem olan 1987 - 1993 aralığı, sonraları Maastricht Antlaşması ile siyasal bir birliğe doğru dönüşüm içerisine girmeye başlayacak olan AET'nin bölgesel politikalar konusunda yeni birtakım uygulamalarının yürürlüğe girdiği bir döneme denk gelmektedir. Bu dönemde yapılmış olan reform çalışmalarının hedefi yapısal fonların yeniden düzenlenmesidir.

SEA yürürlüğe girdikten sonra, 1988 yılında dağınık bir yapı sergileyen yapısal fonlar üzerinde reform çalışmaları başlamıştır. AET'ye üçüncü genişleme dalgasıyla katılan İspanya'nın baskısı sonucunda dönemin Komisyon başkanı Jacques Delors ile Devlet ve Hükümet Başkanları 1989-1993 arası için yapısal fonların miktarını iki kat daha fazlalaştırmak için çalışmalara başlamış ve Delors I isimli destek paketi 1992 yılında 18,3 milyar ECU* yükselmiştir. Çok yıllık programlama ilkesi güçlendirilerek beş adet öncelikli kalkınma hedefleri oluşturulmuştur.¹⁰⁴ Bu dönemde oluşturulan hedefler aşağıdaki şekilde bölgesel ve ülkesel bazda iki bölüme ayrılabilir:

* Euro öncesi Avrupa Para Birimi

¹⁰⁴ Sandy Dall'Erba, a.g.e., s.2-3

Tablo V - Bölgesel ve Ülkesel Nitelikte Hedefler

Bölgesel Nitelikte Hedefler	Ülkesel Nitelikte Hedefler
<p><u>Hedef 1</u> Gelişme düzeyi bakımından geri kalmış bölgeler bu kapsama alınmıştır. Bir bölgenin Hedef 1 kapsamında değerlendirilmesi için temel kriter kişi başına gayrisafi yurtiçi hasıla göstergesinin topluluk ortalamasının %75' inin altında olmasıdır. Bu bölgelerin kalkındırılmasını gerçekleştirmek amacıyla Topluluk, kalıcı işler yaratılması için doğrudan üretime yatırımı, gereken altyapı inşasını, yerel ve bölgesel potansiyelden olabildiğince yararlanabilmek için küçük firmalara danışmanlık, mühendislik, araştırma ve geliştirme gibi hizmetlerin sunulmasını, eğitim ve sağlık için altyapı yapılmasını, öğretmenlik, araştırma ve yönetim eğitimi dahil mesleki eğitim ve istihdam yardımlarının yapılmasını, çeşitli kırsal gelişme önlemlerinin alınmasını hedeflemektedir.</p>	<p><u>Hedef 3</u> Sosyal dışlanma ve işsizliğe karşı savaş ile ilgili proje finansmanlarını içermektedir. Topluluğun tümündeki uzun dönemli işsizler, iş arayanlar, iş arayan gençler ve işgücü piyasasının dışında kalma tehlikesiyle karşı karşıya olan nüfus bu kapsamda değerlendirilmiştir.</p>
<p><u>Hedef 2</u> Topluluk ortalamasının üstünde bir işsizlik oranına sahip ve sanayi sektörü içinde önemli ölçüde istihdam sorunu bulunan bölgeleri kapsamaktadır. Bu bölgelere yönelik önlemler istihdam ve çekici koşullarla firma kuruluşunun gerçekleştirilmesi üzerine yoğunlaşarak eski sanayi alanlarının yeniden düzenlenmesi; mesleki eğitim ve istihdam yardımlarının sunulması şeklindedir.</p>	<p><u>Hedef 4</u> Üretim sistemlerindeki değişimlerin tehdidi altında olan ve uyum sorunu yaşayan işçiler bu hedef kapsamında yer almaktadır.</p>
<p><u>Hedef 5b</u> Kırsal alanlarda, özellikle de tarım bölgelerindeki ekonomik gelişmeler bu kapsamdadır. Topluluk bu yörelerde alternatif alanlarda yatırımın özendirilmesine özen göstermektedir. Bu doğrultuda, tarım dışında istihdam yaratmak ve çevrenin korunması amacıyla altyapı çalışmalarının güçlendirilmesi, alternatif sektörlerde yatırım yapan firmalara çeşitli konularda destek sağlanması hedeflenmektedir.</p>	<p><u>Hedef 5a</u> Balıkçılık ile tarım sektöründe yaşanan değişimlere uyum sağlama ile ilgili sorunları içermektedir.</p>
<p><u>Hedef 6</u> Nüfus yoğunluğu düşük ülkelerin gelişimine yönelik bir hedeftir. Km²'ye 8'den az kişinin düştüğü yöreler bu kapsamdadır. Amaç bu tür yörelerde nüfusun arttırılmasını sağlamaktır.</p>	

Kaynak: Cengiz Aktar, a.g.e., s.70-71; Gülen Elmas, a.g.e., 2001, s.54 uyarlanarak hazırlanmıştır.

Bölgesel politikanın uygulanması konusunda belirlenen bu hedeflerle birlikte yapısal fonların koordinasyonunun sağlanarak, dağılımlarında üye devletlerden ziyade hedef bölgelerine öncelik verilmesi, programa dayalı bir yaklaşımın benimsenmiş olduğunu bunun yanında İspanya'nın tam istediğini de elde edemediğini göstermektedir. Yapısal araçların yönetiminde ise en önemli değişiklik şudur: Desentralizasyon ilkesinden hareket eden Topluluk, vereceği fonların dağıtımının, merkezi hükümetlerce yine onların iradesi çerçevesinde kullanılmasını engelleyerek üye devletler ve bölgesel ya da yerel yönetimler arasında kurulacak ortaklıklar aracılığıyla gerçekleştirilebileceğine karar vermiştir.¹⁰⁵ Böylece ulus devlete küresel kapitalizmin gereği bir darbe daha vurmuştur.

Burada vurgulanması gereken bir husus daha vardır: Topluluk bünyesinde sorunlu bölgeler iki belirgin özelliği ile ortaya çıkmaktadır. Fransa, İspanya, Portekiz, Yunanistan gibi ülkelerin bölgeleri tarıma dayalı ekonomilere sahip, gelirleri düşük, işsizlik oranları yüksek ve altyapısı yetersizdir. Bu bölgeler başından beri Topluluğun bölgesel nitelikte olan hedefleri arasına girmektedir. İngiltere, Almanya, İtalya, İrlanda gibi ülkelerin bazı bölgeleri ise; sanayileşmesini tamamlamış ancak eski teknolojiler kullanan ve teknolojisini yeni genişlemeler doğrultusunda yenilemeyen sektörlerin yoğunlaştığı bölgelerdir.¹⁰⁶ AB' nin küresel rekabet ortamında önemli bir aktör olarak faaliyet gösterebilmesi için bu tür bölgelerin kurtarılması gerekmektedir.

1989 - 1993 arası dönemde ortaya çıkan bu hedeflerin tutturulabilmesi için üye ülke bölgelerinin AB kaynakları yanında üye devletlerin kendi yerel kaynaklarından da desteklenmesi gerekmektedir. Çünkü genişleme ve küreselleşme Birliği finansal krize sokmuştur. Buna karşılık fonları kullanan bölgelerde birkaçı hariç önemli bir gelişme kaydedilememiştir.

¹⁰⁵ D. Yuill ve diğerleri, **European Regional Incentives**, 1997-1998, 17th Edition, 1997 'den aktaran Didem Ergin, a.g.e., s.92

¹⁰⁶ Gülen Elmas, a.g.e., 2001, s.54

1988 yılında Yapısal Fonlar üzerinde yapılan reform ile bölgesel politikaların kapsamı ve ölçeği büyük değişikliklere uğramıştır. Reformlar sonucu ortaya çıkan yeni program esaslı yaklaşım, kapsamlı bir izleme ve değerlendirme sistemi içermektedir. Her Topluluk Destek Çerçevesi (CSF) birimi için İzleme Komitesi (Monitoring Committee) kurulması ve ulusal – bölgesel otoritelerin ve Komisyon'un temsilcilerinin yer aldığı Operasyonel Program oluşturulması gereği belirtilmiştir.

1988 yılındaki reformu takiben, izleme ve değerlendirme birimleri üye devletler ve Komisyon bünyesinde yer almaya başlamıştır. Reform düzenlemeleri gereği, yapısal fonların uygulanması üzerine yıllık raporların hazırlanması gerektiği belirtilmiştir.¹⁰⁷ Yaşanan gelişmelerden görüldüğü üzere bölgesel politikalarda yaşanacak paradigma değişiminin ilk nüveleri ilk reform süreci içerisinde etkilerini göstermeye başlamıştır. Özellikle Gündem 2000 belgesi sonrası süreçte bölgesel politikalar konusunda daha köklü değişimler yaşanacaktır. Çünkü gerçekleştirilen düzenlemeler olumlu sonuçlar verememiştir.

2.2.2.3. 1993 ve 1999 Yılları Yapısal Fonlar Reformu

Maastricht Antlaşması'nın yürürlüğe girmesiyle birlikte AT' den AB'ye geçilmiş; Topluluk siyasal bir Birlik olma yolunda ilk adımlarını atmıştır. Bölgesel politikalar da bu değişimden büyük ölçüde etkilenmiştir. 1994 öncesi yapılanlara ek olarak Birlik ve üye devlet düzeyinde programlama, izleme ve denetim alanlarında bölgesel politikalara yönelik düzenlemeler gerçekleşmiştir. Delors II isimli paket ile birlikte Birliğin fonları öncelikli olarak daha az gelişmiş ülkelere yönlendirilmiştir. Üye devletlerin birbirine daha fazla yakınlaştırılması doğrultusunda ortak bir para biriminin de oluşturulması bu dönemde gündeme gelmiştir. 1995 yılında AB'ye Avusturya, Finlandiya ve İsveç'in kabul edilmesiyle birlikte bölgesel politikaların rolü ve önemi yeniden gündeme gelmiştir.¹⁰⁸ Önceki genişlemeye kıyasla Birliğe

¹⁰⁷ John Bachtler ve Rona Michie, "A new Era in EU Regional Policy Evaluation? The Appraisal of the Structural Funds", **Regional Studies**, Vol:29, No.8, s.746

¹⁰⁸ Sandy Dall'Erba, a.g.e., s. 3

ekonomik açıdan iyi durumda olan bu ülkelerin girmesi fonlama sisteminin yeniden kurgulanmasının yolunu açmıştır. Bu durum yaşanan her genişleme döneminde bölgesel politikaların ilk olarak etkilenen politika alanları arasında olduğunu göstermektedir.

Bölgesel sorunların çözümüne yönelik yapısal faaliyetleri yürütmek amacıyla Topluluk, asgari bir rasyonalizasyon kurmaya ve bunu da birkaç ilke doğrultusunda oluşturmaya karar vermiştir. Bunlar, Yoğunlaşma, Ortaklık ve Ekleme ilkeleri olarak isimlendirilmiştir.

Tablo VI - Bölgesel Politikalarda İlkeler

<u>Yoğunlaşma</u> <u>(Concentration) İlkesi</u>	<u>Ortaklık (Partenariat)</u> <u>İlkesi</u>	<u>Ekleme</u> <u>(Additionnalite) İlkesi</u>
Bölgesel politikanın finansman aracı olan büyük fonların belirli amaçlara göre oluşturulması ve tahsis edilmesi gereksinimi sonucunda bu ilke ortaya çıkmıştır. Bu ilke doğrultusunda Yapısal Fonlar ve Uyum Fonu öne çıkmaktadır.	Buna göre Topluluk bünyesinde bölgesel politikaların hazırlanması ve yürürlüğe konulmasında Komisyon' un, üye devletlerin ve yerel – bölgesel planda yetkili örgüt ve otoritelerin ortak bir şekilde hareket etmesi öngörülmektedir.	Kamu harcamalarının maliyetinin bir yandan devlet ve yerel yönetimler diğer yandan da yapısal fonların aracılığıyla Topluluk' a paylaştırılması ve ortak finansmanı öngörülmüştür.

Kaynak: Cengiz Aktar, a.g.e., s.69-71, Nicholas Moussis, a.g.e., s.240' tan uyarlanarak hazırlanmıştır.

Avrupa Birliği için bu dönemde bölgesel kalkınmanın ayrı bir önemi ve önceliği bulunmaktadır. Birlik, bölgesel kalkınmanın temel aracı olarak Yapısal Fonları ve Uyum Fonlarını daha etkili kılabilmek amacıyla 1988, 1993 ve 1999 yıllarında reformlar gerçekleştirmiştir. Özellikle 1999 Reformu, Yapısal Fonların AB bütçe içindeki payını arttırmış, buna karşılık bu büyük miktarın dağıtılması işini yani yönetimini basitleştirmiştir. Bunlara ek olarak, bir de yardımların ve yönetimin tek merkezde toplanmasını önleyici tedbirler olarak bölgesel yönetim birimlerini (özellikle yerel yönetimler) daha etkin hale getirerek yetkilerinin artırılmasını

sağlamıştır.¹⁰⁹ Yapısal yardımların kullanılmasına yönelik oluşturulan temel ilkeler de bu kapsam da gereği gibi değerlendirilmelidir.

2.2.2.4. Avrupa Birliği Bölgesel Politikalarında Değişim

2000'li yılların başında AB önemli birtakım sorunlarla karşı karşıya kalmıştır. Bir taraftan AB'nin küreselleşen dünya ekonomisinin gerektirdiklerine uyum sağlaması amacıyla yüksek büyüme ve istihdam oranlarını gerçekleştirme konusunda üye devletlerden gelen baskı, diğer taraftan Avrupa Parasal Birliği'nin gerçekleştirilerek Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkeleriyle entegrasyon sürecinin derinleştirilmesi sonucu birliğin karşı karşıya kalacağı bütçe baskıları, AB'nin temel politika alanlarında çeşitli revizyonlar yapıp yaşanan değişim sürecine uyum sağlaması gerektiğini ortaya çıkarmıştır. Ama zaten bu gelişmeler daha 90'lı yıllarda Birliğe bir rota çizmiştir ama fakir üye devletlerinin ve bölgelerin bunu bir kez deha üst perdeden işletmeleri gerekmiştir. Bu iş de Avrupa Komisyonu'na verilmiştir ve Komisyon tarafından Gündem 2000 adında 2000-2006 dönemini esas alan bu önemli belge ortaya çıkmıştır.¹¹⁰

Maastricht Antlaşması sonrası döneme damgasını vuran gelişmelerden biri olan Gündem 2000, 1999 yılının Mart ayındaki Berlin Zirvesi ile genel çerçevesi çizilen ve AB'nin gelecek dönemdeki hedeflerini belirleyen önemli dönemeçlerden biridir. Birliğin genişleme sürecinin sağlıklı bir şekilde işlemesi, Birliğe yeni üye olan ve aday ülkelerin önceden belirlenmiş belirli standartlara uygun olmasını gerektirmektedir. Yeni üye olan ülkeler, AB'nin iki önemli politika alanından (Ortak Tarım Politikası ve Bölgesel Politika) yararlanma hakkına sahip olarak birlik kaynaklarından net ödeme akışı alacaklarından dolayı her iki politika alanının yaşanan genişleme süreçlerine uyum sağlamaması durumunda AB bütçesi üzerinde

¹⁰⁹ İKV, **Avrupa Birliği'nin Bölgesel Politikası**, (Haz. Erhan Erçin), İstanbul, İKV Yayını No:4, 2004, s.20

¹¹⁰ J. Andres Faina, J. Lopez Rodriguez, a.g.e., s.3

olumsuz sonuçların yaşanmasına neden olabilmektedir. Bütçeye büyük katkı sağlayan Almanya gibi ülkelerin bu durumdan olumsuz etkilenmemesi açısından AB'ye aday olan ülkeler için bir dizi hazırlık aşamasının yanı sıra mali bir çerçeve çizilmesinin gereği Gündem 2000' in hazırlanması sonucunu doğurmuştur.

Gündem 2000 Zirvesinde, fonların yeniden dağıtımı ve katılım öncesi finansmanın, eski Doğu Blok'u ülkeleri ve bir dönem Almanya'nın da arka bahçesi olan Polonya, Macaristan, Çek ve Slovak ülkelerine yeni üyeler lehine eski üyelerin bölgesel yardımlarından büyük kesintiler öneren 2000-2006 AB bütçesinden sağlanması, yeni üyelerin eşit şartlarda yardım almaları ve AB fonlarından kullanım tavanı olarak GSYİH'nin %4'nün belirlenmesi gibi konular üzerinde tartışılmıştır. Buna karşılık özellikle yeni üyelerin fonların aktarılmasını ve kullanılmasını sağlayacak seviyede proje ve planlamada yeterli yönetim, gözetim ve kontrol kapasitesine sahip olup olmadıkları, destek almaya ehil durumdaki AB üyelerinin dahi karşılamada zorlandıkları bir husus olan eş finansman kaynakları sağlanmasında tüm AB üyelerine göre daha az gelişmiş olan yeni üyelerin ne derecede başarılı olacakları sorun konusu olmuştur.¹¹¹

Birliğin öncelikli hedefleri Gündem 2000 Zirvesinde yeniden gözden geçirilerek bütçe harcamalarının verimliliği değerlendirilmiş, Merkezi ve Doğu Avrupa ülkelerinin Birliğe alınması halinde birliğin bu genişleme karşısındaki ekonomik durumunun güçlendirilmesi gerektiği belirtilmiştir. Bu bağlamda oluşturulan Ön Hazırlık Yapısal Fonlar üye olacak devletlerin çevresel durumunun değerlendirilmesini ve ulaştırma ağının AB ile uyumlu hale getirilmesini esas almaktadır. Doğu genişlemesinin sağlıklı olarak gerçekleşebilmesi için oluşturulan ek araçlar PHARE, ISPA ve SAPARD programları olarak düzenlenmiştir.

¹¹¹ Rıdvan Karluk, a.g.e., s.365; http://ec.europa.eu/agenda2000/public_en.pdf

Tablo VII - Ön Hazırlık Yapısal Fonlar

PHARE Programı

AB ile aday Merkezi ve Doğu Avrupa ülkeleri arasında mali ve teknik işbirliği amacıyla oluşturulan bir araçtır. 1989 yılında Polonya ve Macaristan'ın ekonomik ve siyasi dönüşümünde destek olması amacıyla kurulan bu fon AB'ye aday olan on Merkezi ve Doğu Avrupa ülkesinin birliğe giriş hazırlık stratejisi bağlamında Avrupa Konseyi'nin Essen'de gerçekleştirdiği toplantı sonucunda yeniden düzenlenmiştir.

ISPA Programı

ISPA programı, aday Merkez ve Doğu Avrupa ülkelerinin özellikle ulaştırma ve çevre politikalarının sosyal uyum ilkesi doğrultusunda Birlik ile uyumlu hale getirilmesi için uygulanan üyelik öncesi programlardan biridir.

SAPARD Programı

AB Komisyonu tarafından Gündem 2000 görüşmeleri doğrultusunda Merkez ve Doğu Avrupa ülkelerine tarım ve kırsal kalkınma konularında SAPARD programı doğrultusunda destek verilmesi hedeflenmiştir.

Kaynak: Derya Altunbaş, a.g.e., s.523' den uyarlanmıştır.

2000 – 2006 döneminde 15 üyeli AB için yapısal harcamalara 213 milyar, katılım öncesi mali yardımlara da 22 milyar Euro, (Bölgesel fonun neredeyse %10'u) ayrılmıştır. Fonların büyük çoğunluğu çok yıllık programlar halinde tasarlanmış, Komisyon, üye ülkeler ve yerel yönetimlerce ortaklaşa yürütülmüştür.¹¹² Gündem 2000, bölgesel süreçleri kolaylaştırmak ve fonların az gelişmiş bölgelerde yoğunlaşmasını temin etmek üzere, yapısal fonların hedeflerini üçe ayırmıştır.¹¹³ Yeni programlamada fonların ayrıştırıldığı yoğunlaştırılmış üç hedef aşağıdaki gibi tespit edilmiştir:¹¹⁴

¹¹² Rıdvan Karluk, a.g.e., s.366

¹¹³ Yuilli ve diğerlerinden aktaran: Didem Ergin, a.g.e., s.93

¹¹⁴ Gülen Elmas, "AB ve Türkiye'de Bölgesel Politikalar", **Bölgesel Kalkınma Politikaları ve Yeni Dinamikler** içinde, (Der. Doç. Dr. F. Aylan Arı), Derin Yayınları, İstanbul, 2006, s.164-165; Rıdvan Karluk, a.g.e., s.366, Nicholas Moussis, a.g.e., s.239

- **Kalkınmada Geri Kalmış Bölgeler (Hedef 1)**

AB GSYİH ortalamasının %75'inin altında kalan gelişmemiş bölgelerin gelişmiş bölgeleri yakalamasını sağlamak hedeflenmektedir. Yapısal fonların yaklaşık % 70' i bu bölgelerde kullanılacaktır. Yapısal yardımlar dört temel Yapısal Fon (Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu, Avrupa Sosyal Fonu, Avrupa Tarımsal Rehberlik ve Garanti Fonu, Balıkçılık Mali Yönlendirme Aracı) tarafından karşılanacaktır.

- **Yapısal Krizdeki Bölgeler (Hedef 2)**

Yapısal sorunlarla karşılaşan bölgelerde ekonomik ve sosyal dönüşümler yapmak hedeflenmektedir. Yapısal sorunlarla karşılaşan endüstriyel, kırsal, kentsel alanların ve balıkçılık alanlarının ekonomik ve sosyal dönüşümünü desteklemek için bu bölgelere yapılan yatırımlar Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu ve Avrupa Sosyal Fonu tarafından karşılanacaktır. "Sanayi bölgelerinde Topluluk ortalamasının üzerinde bir işsizlik oranı, Topluluk ortalamasının üzerinde bir sanayi istihdam oranı ve sınıai istihdam oranında düşüş. Kırsal kesimde düşük nüfus veya tarım sektöründe yüksek işgücünün istihdamı, işsizlik veya yüksek oranda kırsal kesimden göç eğilimi. Şehirlerde yüksek düzeyde uzun süreli bir işsizlik oranı, yüksek düzeyde yoksulluk, çevre sorunları, suç oranının yüksekliği ve düşük eğitim düzeyi. Balıkçılığa dayalı bölgelerde ise söz konusu sektörde istihdam oranında düşüş gibi kriterlere göre değerlendirme yapılmaktadır."¹¹⁵

- **İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi (Hedef 3)**

Üye devletlerin eğitim ve istihdam sistemlerini modernize etmek, istihdam koşullarını geliştirmek hedeflenmektedir. Bu kapsamdaki yardımlar Avrupa Sosyal Fonu tarafından karşılanacaktır. "Hedef 3 altındaki ilke, AB genelinde Hedef 1 bölgeleri dışındaki tüm bölgelerin desteklenmesini öngörmektedir. Esas olarak, insan kaynaklarının desteklenmesi için bir referans çerçevesi oluşturulmakta ve işsizlikle aktif mücadele, sosyal katılım ve kadınlarla erkeklerin eşit fırsatlara sahip olmasının teşviki, yaşam boyu öğrenim ve eğitim sistemleri sayesinde istihdam

¹¹⁵ İKV, a.g.e., s.6-7

imkânını güçlendirmek ve ekonomik ve sosyal değişikliklere uyum kabiliyeti gibi unsurları içermektedir."¹¹⁶

Bu değişiklikten önce AB'nin bölgesel politikalarına yön veren yedi temel amaç bulunmaktaydı. Ancak, Gündem 2000' in ardından 2000-2006 dönemi için söz konusu amaç sayısı üçe indirilmesine rağmen, içerik olarak üç amaçta önemli bir değişiklik bulunmamaktadır. Yeni Amaç 1, eski Amaç 1 ve 6'yı; yeni amaç 2, eski amaç 2 ve 5b'yi, yeni amaç 3 ise, eski amaç 3 ve 4'ü içermektedir. Bu nedenle, eski yeni ayrımı yapılmadan, bölgesel politikalara yön veren hedefler yeniden tanıtılmaya çalışılmıştır.¹¹⁷ Birlik organlarının amacı ile üye devletlerinki çeliştiğinden dolayı bölgesel politikalar devletten ziyade bölgeye odaklanmaktadır. Üç hedefin önceliği yapısal fonları ve uyum fonunu kullanarak bölgesel ekonomiler arasındaki rekabeti arttırmak, sosyal uyumu gerçekleştirmek, kentsel ve kırsal kalkınmanın sağlanmasında insan kaynaklarını geliştirmektir.¹¹⁸

Uyum Fonu da, Maastricht Antlaşmasının bir sonucu olarak en düşük ekonomik göstergelere sahip ülkeler için mali bir destek olarak düşünülmüştür. Fonun amacı az gelişmiş ülkelerin diğer gelişmiş üye ülkelerin standartlarını yakalamalarını sağlayıp ortak pazara girebilmelerini sağlamaktır. Fon, AB GSYİH ortalamasının %90'ından az olan üye devletlerle sınırlı olup, yapılacak projelerin %85'lik kısmı bu fondan karşılanacaktır. 2004 Genişlemesine kadar İspanya, Yunanistan, Portekiz ve İrlanda bu fondan en çok yararlanan ülkeler olmuşlardır.¹¹⁹ Yaşanan genişleme dalgası, genişleme öncesi fondan en çok yararlanmakta olan bu ülkeleri etkilemiştir.

2004 genişlemesi sonrasında Birlik bütçesinde yaşanan baskıdan ötürü, yapısal fonlar için oluşturan planlama ve programlama ilkeleri ortaklık sisteminde bütünleştirilmiştir. Planlama ve programlama konusunda gerekli bilgiler birtakım sosyal ve ekonomik birimler vasıtasıyla elde edilmektedir. Gerekli bilgiler Topluluk

¹¹⁶ İKV, a.g.e., s.7

¹¹⁷ Kemal Değer, Lütfü Öztürk, a.g.e., s.71

¹¹⁸ Derya Altunbaş, a.g.e., s.521

¹¹⁹ Jim Campbell & Leaza Mcorley, "EU Regional Policy After 2006: Will Scotland Notice the Difference?", **European Planning Studies**, Vol:16, No:6, July 2008, s.877

Destek Çerçevesi (Community Support Frameworks) farklı yönetim birimlerinden (Bölge yönetimleri, yerel yönetimler, merkezi yönetimler, Avrupa Komisyonu) elde edilip, yapısal fonların miktarı ve uygulanacak yerler Avrupa Komisyonu tarafından verilen resmi karar ile birlikte onaylanmaktadır.¹²⁰

Bölgesel destek programları sonucu oluşturulacak projenin belirlenmesi konusunda yetkili olan yerel ve ulusal mercilerde subsidiarite ilkesi izlenmekte ise de Topluluk Girişimleri adlı mekanizma bu uygulamanın istisnasını ortaya çıkarmaktadır. 2000-2006 döneminde AB önceliğinde hazırlanan ve bölgelere önerilen dört yatay program mevcuttur. Bunlar: INTERREG, URBAN, LEADER VE EQUAL programlarıdır. Bu programlara ayrılan mali kaynak oldukça düşüktür. (Bölgesel Destek Bütçesinin % 1'i)¹²¹ Bunlar:

- **INTERREG III:** Topluluk alanının tümünde uyumlu, dengeli ve sürdürülebilir kalkınmayı teşvik etmek amacıyla, Topluluk içindeki ortak sınır bölgelerinde, Topluluk üyesi ülkelerle sınırları bulunan ülkelerin sınır bölgeleri arasında ve Topluluğun kendi içinde bölgeler arasındaki işbirliklerini kapsar. Bu girişimlerin finansmanı, Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu tarafından sağlanmaktadır. AB' ye komşu olan aday ülkeler kendi kısımlarını finanse etmek kaydıyla PHARE' den fon kullanabilmektedir.
- **URBAN II:** Krizdeki kentsel alanların canlandırılmasına yöneliktir. Finansman kaynağı Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu olarak belirlenmektedir.
- **LEADER+ :** Yerel eylem grupları aracılığıyla kırsal kalkınmanın gerçekleştirilmesi esas alınmaktadır.
- **EQUAL:** İstihdam alanında ayrımcılık ve eşitsizlikle mücadelede uluslararası işbirliğinin gerçekleştirilmesine yöneliktir. Emek piyasasına girişte sorunlara neden olan eşitsizliklerin ve ayrımcılığın sebepleriyle mücadele etmek için yapılan işbirliğidir. Bu alandaki projeler, işbirlikleri Avrupa Sosyal Fonu tarafından finanse edilmektedir.

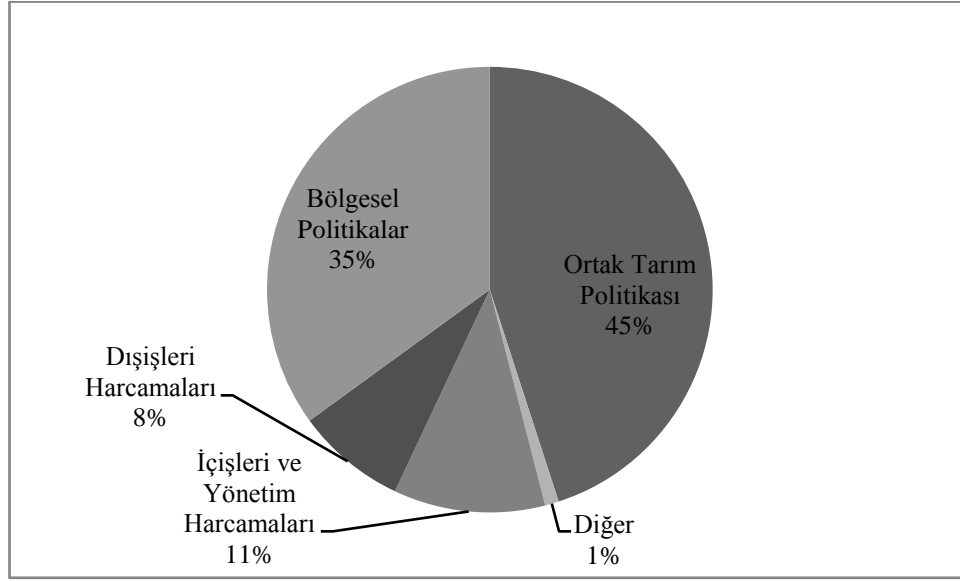
¹²⁰ J. Andres Faina, J. Lopez Rodriguez, a.g.e., s.9

¹²¹ Rıdvan Karluk, a.g.e., s.372, İKV, a.g.e., s.18-19, Nicholas Moussis, a.g.e., s.242-243

Tüm bu araçlar aşağıdan – yukarıya (bottom up) kalkınma yaklaşımı ve yatay işbirliğine dayalı entegre bölgesel kalkınma stratejileri, uluslararası işbirliği ve AB bünyesindeki tüm kırsal bölgelerde ağ oluşturma anlayışına dayalıdır.¹²²

Gündem 2000, AB Bölgesel Politikalarında büyük bir strateji değişikliğinin yaşandığını göstermiştir. Bu durum AB'nin bütçe yapısına da yansımıştır. Gündem 2000 görüşmeleri ile 2000-2006 dönemi için 200 milyar Euro uyum politikası kapsamında yapısal fonlara ve diğer araçlara ayrılmıştır. Aşağıdaki grafik 2000 yılında AB'nin bütçesindeki harcamaları göstermektedir.

Grafik I - AB Bütçesi Harcama Kalemleri



Kaynak: EC, 2002 aktaran: Albertra Sbragia, a.g.e., s.125

Grafikte görüldüğü üzere bütçe harcamalarının 1/3' ü uyum politikası doğrultusunda yapısal fonlara gitmektedir. Ortak Tarım Politikası'ndan sonraki en büyük kalem bu hedef doğrultusunda ayarlanmıştır. Gelecek dönemde de bu bağlamda bölgesel politikalar önemli pay sahibi olmaya devam edecektir.

¹²² Murat Çetin, "Yerel Ekonomik Kalkınma Yaklaşımı ve Uluslararası Organizasyonlar", **Yönetim ve Ekonomi**, Cilt:14 Sayı:1, 2007, s.165

2.2.2.5. Bölgesel Politikalarda Yaşanan Son Dönüşüm

AB, Gündem 2000 belgesinden sonraki en büyük strateji değişikliğini Lizbon Antlaşması (2007) ile gerçekleştirmiştir. Lizbon Zirvesi'nde AB'yi 2013 yılına kadar dünyanın en rekabetçi ve bilgiye dayalı ekonomisi haline getirme stratejisi kabul edilmiştir. Bu stratejiye 2001 tarihli Göteborg Zirvesi'nde sürdürülebilir kalkınma eklenerek büyüme ve istihdamın bir arada başarılması hedeflenmiştir.¹²³

2007 yılı ile başlayacak yeni planlama döneminde AB politikalarının temel hedefi birliğin potansiyel kaynaklarını harekete geçirmektir. Bölgesel politikaların da bu doğrultuda daha entegre ve desentralize yapıda yürütülmesi gerektiği belirtilmiş; Brüksel merkezli aşırı bürokratik bir politika sürecinin yerine bölge ve yerel yönetimlerin, sivil toplum örgütlerinin, firmaların, üniversitelerin de etkin olduğu, günün koşullarına uyum sağlayabilen esnek bir yapı temel alınmak istenmiştir.¹²⁴

Lizbon stratejisinin temel hedefleri:

- Ar-Ge çalışmalarının artırılması
- Girişimciliği güçlendirilmesi
- Ulaşım ağının genişletilmesi
- Sürdürülebilir enerji ve çevrenin korunması
- İstihdam olanaklarının artırılması, emek piyasasına girişte engellerin kaldırılması ve yüksek büyümenin sağlanması
- Beşeri sermayenin geliştirilmesi olarak özetlenebilir.¹²⁵

"Yeni mali perspektife göre AB, faaliyetlerini, sürdürülebilir kalkınma, doğal kaynakların korunması ve yönetimi, vatandaşlık, özgürlük, güvenlik ve adalet ve dünya çapında bir aktör olarak AB olmak üzere dört temel başlık altında toplamıştır. Harcama kalemlerinin az sayıda başlık altında toplanmasıyla kaynakların daha esnek ve etkili kullanımının sağlanması hedeflenmektedir. Bu başlıklar altında 2007-2013

¹²³ Rıdvan Karluk, a.g.e., s.366

¹²⁴ Michel Barnier, "The Future of European Union Policy", **Intereconomics**, Nov/Dec, 2003, s.294

¹²⁵ House of Lords, a.g.e., s.19

döneminde toplam bütçe olarak 864,4 milyar Euro taahhüt edilmiştir."¹²⁶

AB, mevcut anlayışın etkinlik ve rekabet üzerine kurulduğu küreselleşme sürecinde, dünyada sivrilen diğer gelişme odakları karşısında (benzer ekonomik oluşumlar, birlikler) varlığını ve ekonomik gücünü, rekabet edebilirliğini kaybetme gibi sorunlarla yüz yüzedir. Bu durum karşısında oluşturulan yapısal fonların AB'ye ciddi bir maliyeti söz konusudur.¹²⁷ Bölgesel politikaların yapısal fonlar temel alınarak bütçe içerisindeki payı incelendiğinde bu durum açık bir şekilde görülmektedir.

Tablo VIII - Bölgesel Politikaların ve Ortak Tarım Politikasının AB Bütçesindeki Payları ve Gelişimi

Yıllar	AB Bütçesi İçindeki Payı	
	Bölgesel Politika	Ortak Tarım Politikası
1975	6,2	70,9
1980	11,0	68,6
1985	12,8	68,4
1988	17,2	60,7
1993	32,3	53,5
2000	34,8	44,5
2007	36,7	47,1
2013	38,1	43,0

Kaynak: European Commission, **The Community Budget: Facts in Figures**, aktaran: House of Lords, a.g.e., s.19

Tablo'dan görüldüğü üzere, bölgesel politikalara bütçe içinden ayrılan pay ERDF'nin kurulduğu yıl olan 1975' ten günümüze artan bir seyir izlemiştir. 1988, 1993 ve 2000 reformları ve genişleme sürecinin doğrudan etkisi sonucunda Ortak Tarım Politikası'nın payı azalırken bölgesel politikaya ayrılan pay artmıştır. Sonuç olarak AB'nin gelecek öngörülerini doğrultusunda küresel ekonomide rekabetçi, ekonomik refaha sahip bir oluşum olarak varlığını sürdürebilmesi açısından bölgesel politikalara önem verdiği görülmektedir. Bir diğer sonuç AB' nin inovatif kanadı ile Almanya ve onu ucuz işgücü ile destekleyecek olan arka bahçesi oyunu kazanmış görülmektedir.

¹²⁶ Rıdvan Karluk, a.g.e., s.371

¹²⁷ Gülen Elmas, a.g.e., 2006, s.166

2007 – 2013 arası dönemde bölgesel politikaların hedefleri 2007 Lizbon Zirvesi'nde alınan kararlar doğrultusunda değişikliğe uğramıştır. Küresel rekabet koşullarına uyum doğrultusunda Almanya'nın liderliğinde AB'nin rekabet edebilirliğini arttırıcı, büyümeyi ve istihdam artışı esas alan hedefler oluşturulmuştur.

Tablo IX - 2007-2013 Arası Dönemde Bölgesel Politikaların Hedefleri

Uyum Hedefi	Bölgesel Rekabet ve İstihdamın Arttırılması Hedefi	Avrupa Sınır Ötesi İşbirliği Hedefi
Birlik içerisinde yer alan ekonomik olarak düşük performansa sahip ülkeler ve bölgeler bu hedefin kapsamı içerisinde yer almaktadır. 2007 – 2013 arası dönemde fonların % 82'lik kısmı bu hedef doğrultusunda kullanılacaktır.	Fonların % 16' sı bu hedef doğrultusunda kullanılacaktır.	Fonların % 2,5' i bu hedef doğrultusunda kullanılacaktır.

Kaynak: EC, **Europe in Figures 2009**, Eurostat Yearbook 2009, Eurostat Statistical Books, 2009, s.517

2007 sonrası dönemde bölgesel politikaların hedeflerinin 2007 yılında Bulgaristan ve Romanya'nın katılımıyla 27 üyeli bir yapıya ulaşan AB'deki eşitsizliklerin ciddi ölçüde artması sonucu değiştiği görülmektedir. Eski hedefler sırasıyla uyum, rekabet edebilirlik ve sınır ötesi işbirliği hedefleri olarak değişime uğramıştır. Harcanacak çabanın önemli bir kısmı yeni üye devletlerde büyüme ve diğer üye ülkeler ile aralarındaki farkları hızlı bir şekilde kapatarak birleşmelerine odaklanmıştır.¹²⁸

AB'nin değişen hedefleri doğrultusunda uygulama araçlarında da birtakım değişiklikler gerçekleştirilmiştir. AB Bölgesel Politikalarının uygulama araçları yapısal fonlar ve uyum fonu olmakla birlikte önceki dönemlere kıyasla uygulama

¹²⁸ Teresa Reeves, "AB ve Türkiye'de Bölgesel Kalkınma", içinde **Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu**, TEPAV Yayını, 2006, s.42-43

araçlarının sayısında (özellikle yapısal fonlar) azalma görülmektedir ve yapı daha sade hale gelmiştir.

2.2.2.5.1. Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu (ERDF)

ERDF, kişi başına GSYİH' sını en düşük bölgeler üzerinde odaklanmaktadır. Amaç, bölgeler arasındaki ekonomik ve sosyal dengesizlikleri azaltmaktır. Fon, yukarıda belirtilen üç hedef doğrultusunda müdahalede bulunmaktadır. Yakınlaşma hedefi doğrultusunda; sürdürülebilir istihdam koşulları yaratılması, ekonomik yapıların modernizasyonu ve çeşitlendirilmesi hedeflenmektedir. Bölgesel rekabet ve istihdamın artırılması hedefi doğrultusunda; inovasyon ve bilgi bazlı ekonominin gerçekleştirilmesi, çevresel risklerin azaltılması, ulaşım ve iletişim ağlarının geliştirilerek genel ekonomik refahın yükseltilmesi. Avrupa sınır ötesi işbirliği hedefi doğrultusunda; sınır ötesinde ekonomik ve sosyal ilişkilerin geliştirilmesi, uluslararası işbirliğinin geliştirilmesi, komşu bölgeler ve yerel otoriteler arasındaki bağın kuvvetlendirilmesi esas alınmaktadır.¹²⁹

2.2.2.5.2. Avrupa Sosyal Fonu (ESF)

AB Bölgesel Politikalarının ERDF' den sonra en eski uygulama araçlarından biri olan ESF, 2007 – 2013 arası dönemde de kullanılacak olup, AB' de istihdam olanaklarını arttırmayı hedeflemektedir. Avrupa Sosyal Fonu, üye devletler üzerinde dört konuda destek vermektedir. Bunlar:

- İşçilerin ve firmaların değişen koşullara uyumunu arttırmak. (Yaşam boyu öğrenme planları, yenilikçi ve genişleyen iş organizasyonlarını geliştirmek ve yaymak)
- Emek piyasasına giriş koşullarını geliştirmek ve işçilerin emek piyasasına girişlerini kolaylaştırmak
- Emek piyasasına girişte zorluk taşıyan engelli, kalifiye olmayan vb. kişilerin piyasaya girmelerinde maruz kaldıkları ayrımcılığı ortadan kaldırmak

¹²⁹ EC, a.g.e., 2009, s.518

- Emek piyasasında reformlar yaparak katılımı arttırmak olarak özetlenebilir.¹³⁰

2.2.2.5.3. Uyum Fonu (Cohesion Fund)

Kişi başına GSYİH'si AB ortalamasının % 90'ın altında olan üye devletleri kapsamaktadır. Ekonomik ve sosyal sorunları azaltmayı hedeflemektedir. Yakınlaşma hedefi doğrultusunda çalışmaktadır. 2007 – 2013 arası dönemde Uyum Fonu'ndan yararlanacak ülkeler: Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, Estonya, Yunanistan, Kıbrıs, Macaristan, Letonya, Lituanya, Malta, Polonya, Portekiz, Romanya, Slovenya ve Slovakya'dır.¹³¹ Uyum Fonu iki kategori altındaki faaliyetleri desteklemektedir. Bunlar, Trans Avrupa Ulaşım Ağları ve Çevre gibi Avrupa'nın öncelikli hedefi doğrultusunda enerji ve ulaşım ile ilgili projelerdir. Burada çevrenin korunması araçsallaştırılmıştır. Nihai amaç enerji ve ulaşım ağları tesis etmektir.

Sonuç olarak, AB'de uygulanmakta olan bölgesel politikaların, ERDF'nin kurulduğu 1975 yılından günümüze yürürlükte olan bir politika alanı olarak güncelliğini koruduğu görülmektedir. Öte yandan yaşanan reformlar ile birlikte AB'nin bölgesel politika konusundaki yaklaşımının da değiştiğini görmekteyiz. Birliğin uluslararası arenada tüm üye devletleri ile beraber etkin bir aktör olarak faaliyetlerini yürütme hedefi, yaşanan genişleme süreçleri sonrasında darbe görmüştür. Özellikle 2004'te gerçekleşen doğu genişlemesi sonucunda AB'nin ekonomik ve sosyal göstergelerinde değişiklikler yaşanmış, teknolojisi geri kalmış ve gelişmemiş bölgelere sahip ülkeler birliğe dâhil olmuş, birliğin mevcut sorunları daha fazla belirgin hale gelmiştir. Buna karşılık Almanya tek başına Birliğin sorunlarını göğüsleyerek ve arkasına da yeni üye devletlerin ucuz ama kalifiye işgücü alarak onlara da bölgesel fonlardan ödemeler yaparak küresel arenadaki mücadelesini sürdürecektir.

¹³⁰ EC, a.g.e., 2009, s.518

¹³¹ Regional Policy – Info regio, http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/region/index_en.htm (Çevrimiçi) 05.02.2010

Birliğin ekonomi paradigmasında yaşanan değişimlere koşut olarak bölgesel eşitsizliği gidermek yani Fransa / Almanya ekseninde anlam ifade eden temel hedef yerini, Almanya-AB ve küresel diğer aktörler ekseninde anlam ifade eden ve yereli esas alıp bölgeler arasında rekabet yaratmaya ve girişimciliği ortaya çıkarmaya odaklanan bir bölgesel politika anlayışına bırakacaktır.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE BÖLGESEL POLİTİKALAR

Bölgesel eşitsizlik günümüzde de Türkiye'nin en büyük sorunlarından biri olarak varlığını sürdürmekte ve birçok sorunu bünyesinde barındırmaktadır. Bölgesel eşitsizliklerin giderilmesine yönelik uygulanan bölgesel politikalar Cumhuriyet'in kuruluşundan günümüze iç ekonomik ve siyasi gelişmelerden olduğu kadar dış ekonomik ve siyasi gelişmelerden de büyük ölçüde etkilenmiştir. AB üyelik süreci bu bakımdan en büyük dış faktör olarak görülmektedir.

Türkiye’de Bölgesel Politikaların incelendiği bu bölümde birinci bölümde ana hatları belirtilen 1950 – 1980 ve 1980 – 1980 sonrası dönem ayrımı hem birinci bölümde anlatılan bölgesel politikaların genel hatlarıyla hem de AB ile karşılaştırma yapılabilmesi açısından esas alınmıştır. Öte yandan 1923 – 1950 arası döneme de Türkiye’de uygulanan bölgesel politikalara ilişkin nüveleri içermesi nedeniyle bu bölümde yer verilmiştir.¹³²

3.1. Türkiye’de Bölgesel Politikaların Temelleri

Osmanlı İmparatorluğu’nun on dokuzuncu yüzyılda özellikle 1838 yılında imzalanan Balta Limanı Antlaşması’ndan sonra geçirdiği yarı kolonyal tecrübenin neden olduğu dengesiz, dışa bağımlı yerleşme yapısı; Birinci Dünya Savaşı’nda dışarıdan kışkırtılan etnik sorunlar ve savaş sırasında yaşanan ulaştırma zorlukları vb. sebepler, Cumhuriyetin kuruluşundan sonra bilinçli bir yerleşme ve bölgesel kalkınma politikasının uygulanmasına neden olmuştur.¹³³

¹³² Korkut Boratav gibi Türkiye İktisat Tarihini inceleyen yazarların, önemli siyasi dönüm noktalarını içeren fakat esasen ekonomi anlayışındaki değişimleri temel alan planlı dönem öncesi ve planlı dönem sonrası genel ayrımı ekseninde alt bölümler bazında dönemleme yaptıkları görülmektedir. Konunun kendine has özellikleri ve karşılaştırma yapılabilmesi açısından Boratav’ın dönemlemesi doğrudan tercih edilmemiştir. Bkz. Korkut Boratav, **Türkiye İktisat Tarihi**, Ankara, İmge Kitabevi Yayınları, 2003

¹³³ İlhan Tekeli, " Osmanlı İmparatorluğu'nda Mekan Organizasyonunun Evrimi ve Türkiye Cumhuriyeti'nin Bölgesel Politikasının Kökenleri", içinde İlhan Tekeli, **Türkiye'de Bölgesel Eşitsizlik ve Bölge Planlama Yazıları**, İstanbul, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 2.b. 2009, s. 31 [Makalenin ilk hali için bkz: İlhan Tekeli, "Bölge Planlama Üzerine", İstanbul, İTÜ Mimarlık

Öte yandan, Osmanlı toplum düzeninin doğurduğu sonuçlara reaksiyon niteliğinde yürütülen politikalarda Batılılaşma, Osmanlı imajının kaldırılması, milli sanayinin kurulması, Anadolu'nun geliştirilmesi gibi konular mekan düzenleyici eylemlerdeki seçmelere hâkim olmuştur.¹³⁴ Cumhuriyetin kurulduğu yılı izleyen bu zaman aralığında geri kalmış bölgelerin kalkındırılması sorununun çözülmesi anlamında devletin yoğun çabalar harcadığını öne sürmek oldukça zor ve beklenmemesi gereken bir konudur. Önceliğin bağımsızlığın pekiştirilmesi, devletin varlığının korunup güçlendirilmesi olmasının böyle bir politika izlenmesinde payı oldukça büyüktür. Bu yaklaşıma paralel olarak devletin, yatırımların ve nüfusun arttırılmasına ve belli bazı seçilmiş yerlerde büyüme kutuplarının oluşturulmasına ilişkin denemeler mevcuttur.¹³⁵ “Ankara'nın başkentlik kararı, bölgesel yerleşme politikaları bakımından son yıllarda çok sözü edilen “büyüme kutupları” yaratma politikasının 1923'te uygulanan başarılı bir örneğidir.”¹³⁶

Bölgesel politikalara hâkim olan güvenlik anlayışı, yeni bir siyasi ve idari sistem altında ulusal bir ekonomi ve toplumun yaratılması; nüfusun ülkenin çeşitli yerlerine dağıtılması, sanayi tesislerinin İstanbul ve Marmara Bölgesi haricinde Orta Anadolu ve İç Ege'de kurulması üzerinde çalışmalar yapılmıştır.¹³⁷ Dönemin ısrarla uygulanan ulaştırma politikası demiryolları üzerine olmuştur. Kurtuluş Savaşının hemen ardından savaşta bozulan hatların onarılması, yabancı şirketlerin ellerindeki hatların millileştirilmesi ve yeni demiryolları hatlarının döşenmesi kabul edilen politika olmuştur.¹³⁸

Fakültesi Dergisi, 1972, s. 91 – 119]

¹³⁴ İlhan Tekeli, a.g.çe., s. 53

¹³⁵ Ruşen Keleş, a.g.e., 2006(b), s.401

¹³⁶ İlhan Tekeli, a.g.e.,2009, s.54

¹³⁷ Ayda Eraydın, "The Roles of Central Government Policy and the New Forms of Local Governance in the Emergence of Industrial Districts", M. Taylor ve D. Felsenstein (Ed.) **Promoting Local Growth**, Ashgate: Aldershot aktaran: Korel Göymen, "Türkiye'de Bölge Politikalarının Evrimi ve Bölgesel Kalkınma Ajansları", **Yerel Kalkınma İçin Ortaklıklar, İstanbul Politika Merkezi (IPM)** içinde, İstanbul, Sabancı Üniversitesi Yayınları, 2005, s.36

¹³⁸ İlhan Tekeli, a.g.e., 2009, s. 55

Türkiye'de kaynakların ulusal düzeyde paylaşımı bu dönemde bölgesel eşitsizlikleri azaltmaya yönelik olarak kullanılmamıştır. Milli sanayileşme hedefi bu bağlamda öncelikli olarak kabul edilmiş ve ulusal kalkınma planlarını etkilemiştir. Geri kalmış bölgelere yatırım yapılması Cumhuriyetin ilk yıllarında ulusal bütünlüğü korumaya yönelik olarak tercih edilmemiştir.¹³⁹ Devletin stratejik güvenlik kaygıları, geliştirilmesi gereken alanların seçiminde rol oynamıştır. “Bölgeler arası dengesizliğin kaldırılması yolunda özellikle İç Anadolu’ya önem verilmiş, Doğu Anadolu’nun aldığı pay ise sınırlı kalmıştır.”¹⁴⁰

"Cumhuriyetin ilk yıllarında İstanbul ve İzmir ve bu kentlere yakın bölgelerin avantajı, buralarda Anadolu’nun diğer bölgelerine göre görece olarak sermaye birikimi ve ticari geleneğin olmasıdır. Çeşitli içsel ve dışsal ekonomiler nedeniyle sermaye birikiminin buralarda yatırıma dönüşmesiyle işgücü akımına uğraması durumu ile artan biçimde yüz yüze gelmiştir. Böyle bir süreç kaçınılmaz olarak bölgeler arası dengesizliği devam eden dönemlerde de bu bölgeler lehine arttırdığı görülmektedir.”¹⁴¹

Öte yandan, devletin yeni sınırlarının tanımlanma aşamasında Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinin Ortadoğu’daki ülkelerle geçmişten süregelen ekonomik ve sosyal bağların azalması Türkiye’nin diğer bölgelerine kıyasla daha geride kalmalarına neden olmuştur. "... ulusal ekonomi oluşturma gayretiyle ülkenin farklı kesimlerine kamu hizmetlerinin ve yatırımların yeniden dağılımı ilke olarak benimsendiye de, bu çabalar kamu ve özel sektör yatırımlarının gelişmiş bölgelerde yoğunlaşması nedeniyle başarısız olmuştur.”¹⁴²

¹³⁹ Ebru Ertugal Loewendahl, “Europeanisation of Regional Policy and Regional Governance: The Case of Turkey”, **European Political Economy Review**, Vol. 3, No. 1, 2005, s. 27

¹⁴⁰ İlhan Tekeli, a.g.e., 2009, s.57

¹⁴¹ Gülen Elmas, 2001, s.96

¹⁴² Didem Ergin, a.g.e., s.97

Bu dönemde bölge ölçeğinde örgütlenme dönemin kendine özgü anlayışına bağlı olarak, siyasal bir gerekçe yani güvenlik kaygısı ile ortaya çıkmıştır. Konumuz açısından tek önemli örnek olan 'Umumi Müfettişlikler'* deneyimi bunun en somut sonucudur. Umumi Müfettişliklerin kurulmasında, 1920'lerin sonlarında Türkiye'de çeşitli ayaklanma ve isyanların yaşanmasının payı büyüktür. İçsel koşullara ek olarak 1930'ların başından itibaren dünyada esen savaş rüzgârları, milliyetçiliğin yükselişi gibi etmenler de bölge müfettişliğinin devletin güvenliğini ve sınırlarını korumak için geliştirilen bir politika olarak görülmesini kolaylaştırmaktadır.¹⁴³ "Türkiye'de 1929'a kadar yürürlükte kalan 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesine¹⁴⁴ göre ülkenin teftiş bölgelerine ayrılması yönetim açısından gerekli görülmektedir. Bu sayede görevlendirilen yetkililerle bir tür "bölge plancılığı" yapılacağı düşünülmüştür. 1927'de çıkarılan 1164 sayılı Umumi Müfettişlik Teşkiline Dair Kanun ile de "birden çok ili ilgilendiren ve ortak çalışmaları gerektiren işlerin görülmesi için Umumi Müfettişliklerin kurulması öngörülmüştür."¹⁴⁵

Güvenlik gerekçesiyle oluşturulan Umumi Müfettişlikler dönem boyunca ekonomik anlamda sadece Trakya'da kurulan Umumi Müfettişliğin, bazı köylerin kalkınmasına dönük olarak çalışmalar yaptığından ötürü bu dönem bölgesel politikalara hakim olan bölgesel yapılanma aracı olarak varsayılmalarını sağlamaktadır. Her ne kadar ekonomik anlamda faaliyet alanı belirtilmiş olsa da hizmet alanı denebilecek

* Ayrıntılı bilgi için bkz: Cemil Koçak, **Umumi Müfettişlikler (1927-1952)**, İstanbul, İletişim Yayınları, 2003

¹⁴³ Sonay Bayramoğlu, a.g.e., s.43-44

¹⁴⁴ Dustur, 3.Tertip, 8.Cilt, Sayfa 1005, Yönetmeliğin 1. maddesi, görevli oldukları bölgede, "herhangi bir kenti merkez olarak seçme yetkisini" Genel Müfettişlere bırakıyordu. Yönetmeliğin 23. maddesi ise, Genel Müfettişlerin salt güvenlik işleriyle görevlendirilmediğini gösteriyor.: "Genel Müfettişler, dairelerindeki uzman kişilerden oluşan fen heyetleri kanalıyla, teftiş alanlarına giren yerlerdeki orman ve madenlerin devlet ve ülke çıkarlarına göre değerlendirilmesi, korunması ve işletilmesi; arazinin ıslahı ve tarımın geliştirilmesi, üretim giderlerinin azaltılması, genel eğitim ile sanayi ve ticaretin genişletilmesi, giriş-çıkışların kolaylaştırılması, özel olarak illerin bilim, servet ve iktisat yönlerinden yükselmesi için gereken her türlü yararlı girişimde bulunurlar ve araştırmalar yaptırırlar. Bunlar arasında, bakanlıkların yetkilerine giren konularda valilere yetki verirler. Giderleri genel bütçeden ödenek yapılmasını, ya da özel bir kanun çıkarmayı gerektiren hallerde ise durumu ilgili bakanlığa bildirirler." Aktaran: Ruşen Keleş, a.g.e., 2006, s. 171

¹⁴⁵ P. Ebru Sinan, "**Planlama ve Siyaset Kavramları Ekseninde Bölge Kalkınma Ajansları**" sehircilik.ktu.edu.tr/depo/YAZILAR/cv/sinan.doc, 14/11/2007, s.1

bölgesel bir ölçekten söz edilmemektedir. 1952 yılında 5990 sayılı kanun¹⁴⁶ ile birlikte hukuki dayanakları da ortadan kaldırılmıştır.¹⁴⁷

Türkiye Cumhuriyeti'nin kurulduğu yıllarda yukarıda ana hatları çizilen yaklaşım bölgesel politikalara hakim olmuştur. İktisadi kalkınma anlayışının yükselişe geçtiği 1950 sonrası dönemde dünyadaki genel yaklaşımın aksine Türkiye'de liberal politikaların izlendiği bir dönem olmuştur. Bu bağlamda 1950 – 1980 arası dönemin ilk on yılının kendine özgü özellikleri sebebiyle alt başlık altında incelenmelidir.

3.2. 1950 – 1980 Arası Dönemde Türkiye'de Bölgesel Politikalar

3.2.1. 1950 – 1960 Arası Liberal Dönemde Bölgesel Politikalar

İkinci Dünya Savaşı sonrasındaki dönemde, ekonomik kalkınma politikasında değişme meydana gelmesi ve devletçiliğin ve iç kaynaklara dayanarak kalkınma yolunun bir tür zorunluluk haline gelmesiyle birlikte devletin ekonomi içindeki payında büyük değişimler olmamakla beraber ilişkiler sistemi değişmiştir. İkinci Dünya Savaşı sonrasında sanayileşmeden çok tarımsal yolla ve alt yapı yatırımlarıyla kalkınma stratejisinin seçilmesi mekân organizasyonunda bir önceki dönemde beliremeyen yeni özelliklerin ortaya çıkmasına sebep olmuştur.¹⁴⁸

1950'li yıllar dünyada planlamanın öne çıktığı, devletin ekonomik görevler üstlendiği bir dönemi temsil etmektedir. Dünyada Keynesyen ekonomi politikaları izlenmesine karşın Türkiye'de 1950-1960 arası dönemde iktidar olan Demokrat Parti hükümeti liberal bir ekonomi politikası izlemiştir. Ekonomide dışa açılma ve tıkanma, ertesinde ithal ikameci sanayileşmeye geçiş, devletin ekonomik rolünde değişiklikler, gerek tarımdaki dönüşümler, gerekse ithal ikameci sanayileşme politikalarıyla bağlantılı olarak kentleşmenin hızlanması ve çok partili hayata geçiş 1950 – 1960

¹⁴⁶ RG: 29 Kasım 1952, sayı:8270

¹⁴⁷ “21 Kasım 1952’de kabul edilen 5990 sayılı yasa ile Umumi Müfettişlik Teşkilatına Dair Kanun ile bu kanunla ilgili kanunlar, hükümler ve teşkilat kadroları kaldırılmıştır.” Aktaran: Sonay Bayramoğlu, a.g.e., s.49

¹⁴⁸ İlhan Tekeli, a.g.e., s. 57

arası döneminin temel karakteristikleridir.¹⁴⁹

Kamu yatırımlarının birçoğu büyüme kutuplarının oluşturulması ve bu kutupların çevrelerini olumlu etkileyeceği düşüncesinden hareketle büyük yerleşim yerlerinin dışında yapılmıştır. Sanayi kuruluşlarının dağılımında merkezi devlet anlayışı hâkimdir. Sanayileşmenin özel kesim eliyle gerçekleştirilmesi de Batı Anadolu ve İstanbul lehine öte yandan diğer bölgelerin aleyhine olan dengesizliği daha da arttırmıştır. Bu dönemde "...bölge planlama konusu ilk defa İstanbul şehri sanayi bölgesi ve asma köprü inşasının ortaya çıkaracağı sorunlar nedeniyle ele alınmıştır. Bayındırlık Bakanlığı 1957 yılında Yapı ve İmar İşleri Reisliği'ne bağlı bir Bölge Planlama Fen Kurulu Müdürlüğü kurmuştur. 9 Mayıs 1958 tarih ve 7116 sayılı Kanunla bölge imar planlarının hazırlanma yetkisi İmar ve İskân Bakanlığı'na verilmiş bakanlık bünyesinde Planlama ve İmar Genel Müdürlüğü kurulmuştur. Üretim yatırımlarından çok, alt yapı yatırımlarına önem veren politikanın karayolu yatırımlarının yanı sıra ortaya çıkardığı alt yapı yatırımları, su kaynaklarının geliştirilmesi olmuştur. Gayretler sulama yatırımlarından çok, büyük barajlar yapımında toplanmıştır. 1953 – 1962 arasındaki DSİ yatırımlarının % 59,6' sını baraj inşasına gitmiştir."¹⁵⁰

"1950'li yıllar boyunca iktidarda olan DP planlama konusunda 'sorunlu' bir hükümet olmuştur. IMF ile antlaşma yapmak, (1958 Ekonomik Krizinden dolayı) ve 1958'de Koordinasyon Bakanlığı'nı ve Bakanlar arası Yatırımlar Kurulu'nu kurmak zorunda kalan Demokrat Parti, 27 Mayıs'tan birkaç ay önce de DPT'nin kuruluş hazırlıklarına ekonomideki kötü gidişattan ötürü başlamıştır. Demokrat Parti'nin planlama konusundaki olumsuz ve planlamanın hükümetin hareket alanını sınırladığını varsayan yaklaşımı, bölgesel planlama için de geçerlidir. Buna rağmen ilk bölge planlaması ile ilgili devlet birimi Demokrat Parti iktidarı zamanında kurulmuştur. Önce Ekim 1957'de Bayındırlık Bakanlığı bünyesinde Bölge Planlama Müdürlüğü,

¹⁴⁹ Sonay Bayramoğlu, a.g.e., s.49

¹⁵⁰ İlhan Tekeli, a.g.e., 2009, s. 58, Öte yandan yine İlhan Tekeli, a.g.e., 2009, s.58' e göre "Altyapı yatırımlarının oranının artması dolayısıyla devlet sektörünün sanayi yatırımlarındaki payının düşmesine rağmen bu yatırımların Anadolu şehirlerine dağıtılması başka bir nedenle de olsa (seçim lere yönelik kaygılar) devam etmiştir.

daha sonra da 1958'de İmar ve İskân Bakanlığı'nı ve bu bakanlık bünyesinde Planlama ve İmar Genel Müdürlüğü' nü kurarsa da Demokrat Parti, planlama ekseninde bölgesel kalkınma politikalarına sıcak bakmamıştır."¹⁵¹ Kurulan birimler aralarında yetki çatışmalarından ötürü bölgesel dengesizliklerin giderilmesinde etkin rol oynayamamışlardır.

“Cumhuriyet dönemi ekonomik gelişme politikaları bakımından birbirinden farklı bölgesel politika uygulamalarıyla karşılaşmıştır. 1923 – 1929 arası liberal dönemde, özel sektör eliyle ve iç kaynaklarla kalkınmaya çalışılmış, 1930 – 1946 döneminde devletçilik uygulanmış, 1946 – 1960 döneminde tekrar liberal bir ekonomi denemesine girilerek özel sektör ve yabancı sermaye eli ile kalkınmaya çalışılmış 1960'tan sonra da planlı ekonomi dönemine geçilmiştir. Bütün bu dönemlerde hangi yönüne ağırlık verilirse verilsin bir karma ekonomi uygulaması görülmüş ve kamu kesimi yatırımlarının bir anlamda sınırları ve yaklaşımı Cumhuriyetin kuruluş yıllarında çizilen mekânsal dağılımındaki politika sabit kalmıştır. Özel kesime verilen görece önem de şehirleşme faaliyetlerinin (köyden kente göç, gecekondulaşma) yerini tayin etmiştir.”¹⁵² 1960 – 1980 arası dönemde ise bölgesel politikalarda farklı bir yaklaşım tercih edilecek Keynesyen iktisadi politikalara on yıl gecikmeli olarak uyum süreci başlayacaktır.

3.2.2. Planlı Dönemde Bölgesel Politikalar (1960-1980)

3.2.2.1. Kalkınma Planlarında Bölgesel Politikalar

27 Mayıs 1960 Askeri Müdahalesi ile birlikte Türkiye'de iktidarın el değiştirmesi ve yeni bir anayasanın yürürlüğe girmesi birçok alanda olduğu gibi planlama açısından da yeni bir döneme girilmesine neden olmuştur. Planlı kalkınma, 1950'li yılların sonlarında Türkiye'nin siyasal gündeminde tartışılan konular arasında yer almış, tartışmalar 27 Mayıs Hareketinin önderlerini de etkilemiş ve bir planlama örgütünün kurulması girişimi 1960 hareketinden sonra ivedilikle ele alınan işlerden

¹⁵¹ Sonay Bayramoğlu, a.g.e., s.51

¹⁵² İlhan Tekeli, a.g.e., 2009, s. 52 - 53

biri olmuştur. Bu doğrultuda ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmanın hızlandırılması, uygulanan politikalar arasında uyum sağlanması, toplumsal kültürel dönüşümün uyumlu yönlendirilmesi ve ekonomiye rasyonel kamu müdahalesinin temini amacıyla Kalkınma Planlarının hazırlanması ve uygulanması amaçlanmıştır. DPT, bu amaçlar doğrultusunda 30 Eylül 1960 tarihinde Başbakanlığa bağlı olarak kurulmuştur.¹⁵³

Anayasa'da bölgesel planların uygulanmasına yönelik olarak oluşturulabilecek idari birimler için genel çerçeve çizilmiştir. 1961 Anayasası'nın 115. maddesinde: "Belli kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla birden çok ili içine alan çevrede bu hizmetler için yetki genişliğine sahip kuruluşlar meydana getirilebilir." hükmü bulunmaktadır. Bölge sözcüğü yerine "çevre" sözcüğü siyasal özerklik isteminde bulunabilecek eyaletlerin doğmasına neden olabileceği için anayasayı hazırlayanlar tarafından tercih edilmediği görülmektedir.¹⁵⁴

Yaşanan gelişmelerin en somut göstergesi 1963 yılından itibaren kalkınma planlarının hazırlanması olarak görülmektedir. Bölgesel plan konusunda ise, "3194 sayılı İmar Kanunu ile bölge planı hazırlama yetkisi DPT'ye verilmiştir. Zaten 30 Eylül 1960 yılında 91 sayılı Kanun ile Başbakanlığa bağlı bir birim olarak kurulmuş olan DPT kuruluşundan beri bu yetkiye sahiptir."¹⁵⁵ DPT' nin Anayasa'da yer alan bir kurum haline gelmesi şüphesiz DPT' ye verilen önemi açık bir şekilde göstermektedir. DPT, Anayasa'da yer alan bir kurum olmasına karşın iktidar partisi DPT tarafından hazırlanan plan ve programı kendi faaliyetlerini, amaçlarını kısıtlayıcı bir unsur olarak algılamaktadır.¹⁵⁶

Bu bölümde 1960 – 1980 arası dönemde bölge ve bölge planlama gibi kavramların oldukça önemli metinler olan Beş Yıllık Kalkınma Planlarındaki yeri incelendikten sonra uygulanmış olan bölge plan ve projelerine değinilecektir.

¹⁵³ Mehmet Kabasakal, "Devlet Planlama Teşkilatı", **Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi**, İstanbul, İletişim Yayınları, 1983, s.1617

¹⁵⁴ P. Ebru Sinan, a.g.e., s.1

¹⁵⁵ P. Ebru Sinan, a.e., s.1

¹⁵⁶ Tefik Çavdar, **Türkiye'nin Demokrasi Tarihi (1950'den Günümüze)**, Ankara, İmge Kitabevi Yayınları, s. 103-104

3.2.2.1.1. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963 – 1967)

BBYKP, on bölümden oluşmakta, "Bölge Planlaması ve Kalkınması" başlıklı sekizinci bölümde bölge ve bölge planlaması üzerinden bölgesel politikalar düzenlenmektedir. Bölge planlaması, ilk beş yıllık planda yer verilen konulardan biridir ve planın " ... kalkınmanın bölgeler arası dengesizlikleri önleyici bir yönde olmasını, aşırı şehirleşme ve nüfus problemlerinin çözülmesini, kamu hizmetlerinin gelir dağılımını düzeltici bir şekilde dağıtılmasını, potansiyel kaynakları olan firelerin düzenli bir şekilde gelişmesini sağlayacaktır."¹⁵⁷ şeklinde bir vurguda bulunduğu görülmektedir.

Birinci plan bölgeler arası dengenin sağlanmasında esas sorumluluğu devlette görmektedir, devlet sosyal hizmetleri ve tesisleri geri kalmış bölgelere yöneltecektir, bu bölgelerde alt yapı yatırımlarını hızlandıracaktır ve kendi iktisadi yatırımlarını hızlandıracaktır ve kendi iktisadi yatırımlarını bu bölgelere götürecektir.¹⁵⁸ Bölge planlaması, beş yıllık kalkınma planının "Plan Hedefleri ve Stratejisi" nde belirtilen genel ilkelere uygun olarak, milli planlamanın içinde yer alan ve onun ayrılmaz bir parçası olarak görülmektedir.¹⁵⁹ Hazırlanan planda bölge politikasının hedefleri üç başlık altında belirtilmiştir:

- (1) Nüfus, kaynaklar ve iktisadi çalışmalarla orantılı olarak dağıtarak daha dengeli bir gelir dağılımı sağlamak üzere yatırımların yapılmasında ve coğrafi dağılımında **bölgeler arası dengeli bir kalkınmanın** (Vurgu bana ait) esaslarını göz önünde bulundurmak;
- (2) En yüksek iktisadi ve sosyal üretkenliğin elde edileceği büyüme noktalarına kaynakların öncelikle ve geniş ölçüde ayrılması yoluyla genel verimlilik derecesini yükseltmek;
- (3) Plan Hedefleri ve Stratejisinde de belirtildiği gibi, bölge politikasının hedefleri, **bölgelerarası dengesizliği gidermek** (Vurgu bana ait) ve geri kalmış bölgelerin daha hızla kalkınmalarını sağlamak.¹⁶⁰

¹⁵⁷ DPT, **Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967)**, Ankara, 1963, s.471 (Çevrimiçi)

<http://ekutup.dpt.gov.tr/plan1.pdf>

¹⁵⁸ İlhan Tekeli, **Türkiye'de Bölgesel Eşitsizlik ve Bölge Planlama Yazıları**, İstanbul, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 2.b. 2009, s. 71[İlk hali için bkz. İlhan Tekeli, "Türkiye' de Planlı Gelişmenin Yirmi Yılı", **ODTÜ Gelişme Dergisi**, Özel Sayı, 1981, s. 369-390]

¹⁵⁹ DPT, a.g.e., 1963, s.472

¹⁶⁰ DPT, a.e., 1963, s.471

BBYKP, her ne kadar bölgelerarası dengeli bir kalkınmanın esaslarını göz önünde bulundursa da ulusal kaynakların etkin kullanımına özellikle vurgu yapmıştır. Plan, ekonomik kalkınmayı hızlandırmak ve daha dengeli bir ekonomi oluşturmasını sağlamak amacıyla çeşitli bölgelerin potansiyellerine gerekli ilgiyi gösterme amacını gütmektedir.¹⁶¹ Bu yaklaşım 1960'lı yılların genel ekonomi politikalarına da oldukça paralel bir tutum sergilemektedir.

Plan, bu doğrultuda, bölgesel planlama konusunda üç tür bölge üzerinden konuyu ele almıştır. Bunlar: Potansiyel Gelişme Bölgeleri, Geri Kalmış Bölgeler ve Büyükşehir Bölgeleri'dir. Potansiyel gelişme bölgelerinde, ayrıntılı envanter çalışmalarının yapılması ve yapılacak çalışmalarda ulusal planda belirtilen kesim (sektör) sınıflamaları kullanılması hedeflenmiştir. Çeşitli sektörlerin bölgeler bazında karşılaştırılıp üstünlük gösteren sektörler belirlenerek bölge kalkınmasının hareket noktaları tespit edilecektir. Amaç, bölgelerin kendine yeten birimler olmasına karşıt olarak ekonominin bütünü içindeki fonksiyonları öncelikle ele alınmasıdır.¹⁶² Geri kalmış bölgeler konusunda, kamu hizmetlerinin dağıtımında eşitlik ilkesine uygun olarak bu bölgelere öncelik verileceği belirtilmiştir.¹⁶³

Son olarak, bu dönemde büyük kentlere doğru gerçekleşen göçün büyük kentler lehine bölgelerarası eşitsizliği arttırdığından hareketle 'büyük şehir bölgeleri' üzerinden bölge politikasının başka bir yönünün oluşturulduğu görülmektedir. 'Büyük şehir bölgeleri' denilen bölgelerin çevrelerinde yeni çekim ve büyüme merkezleri, sanayi alanları oluşturularak nüfusun ve ekonomik faaliyetlerin dengeli bir şekilde dağıtılması amaçlanmıştır.¹⁶⁴

¹⁶¹ Korel Göymen, a.g.e., s.37

¹⁶² DPT, a.g.e., 1963, s.473

¹⁶³ DPT, a.e., 1963, s.473-474

¹⁶⁴ DPT, a.e., 1963, s.474

3.2.2.1.2. İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968 - 1972)

İBYKP, ilkinin aksine bölgesel kalkınma ve planlama konusuna ayrı bir bölüm açmamış, bunun yerine 'Toplumun Yurt Üzerinde Yerleşmesi ve Barınması' adlı sekizinci bölüm altında konuyu ele almıştır. Planda, bölge planlaması konusunda yatırımların yurtiçinde dengeli dağılımının sağlanarak bölgeler arasındaki gelişmişlik farklarının azaltılması, bölgenin gelişme olanaklarının ortaya çıkarılmasının önemi belirtilmiştir.¹⁶⁵

Bölge çalışmalarında az gelişmiş bölgelere öncelik verilerek 'yerleşme sorunu' ekseninde yatırım kararlarının seçiminde yatırımdan en büyük faydanın sağlanacağı yerler tercih edilecektir. İlk planda olduğu gibi İBYKP'de de şehirleşme hızı yüksek olacak büyüme noktalarının tespit edilmesi öncelikli olarak ele alınacaklar arasındadır. Bu bağlamda sektör faaliyetlerine yol gösterici kentsel yerleşmeyi düzenleyici yerleşme planları hazırlanacağı öngörülmektedir.¹⁶⁶ Önerilen yaklaşım kentsel merkezlerde hizmet yığılması yaparak gelişme yaratmak ve kendi kendini besleyen ve çevresine yayılan bir büyüme başlatmaktır.¹⁶⁷

Uygulanacak olan bölge planlamayla ilgili çalışmalarda milli plan çalışmalarını tamamlayan ve milli plan uygulamasına yardımcı olan bölge planlama anlayışının ikinci beş yıllık plana da hâkim olduğu görülmektedir. Bu anlayış, "Çeşitli bölgeler için milli plandan bağımsız özel planlar hazırlanacaktır."¹⁶⁸ ifadesinde açık olarak görülmektedir. Bir diğer göz çarpan ifade de bölgenin kaynaklarının durumunun tespiti üzerine yapılacak çalışmalarda kamu ve özel kuruluşların işbirliğinde bulunacağıdır. DPT, merkezde bölge çalışmalarını yönlendirici ve birleştirici görevini taşıyacaktır. Bölge planlama tekniklerini ve metotlarını geliştirerek gerekli işbirliğini sağlaması öngörülmüştür. Bölgede yürütülecek çalışmalar belirli süreli bir

¹⁶⁵ DPT, **İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968 – 1972)**, Ankara, 1968, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan2.pdf> s.271

¹⁶⁶ DPT, a.e., 1968, s.271

¹⁶⁷ İlhan Tekeli, a.g.e., 2009, s. 72

¹⁶⁸ DPT, a.g.e., 1968, s.272

proje kapsamı içinde ilgili kuruluşlarca ve DPT desteği ile yürütülerek ilk planda olduğu gibi Milli Plan kademesinde değerlendirilmesi esas alınmıştır.¹⁶⁹

Bu dönemde DPT bünyesinde geri kalmış bölgelerden Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerinin sorunlarına çözüm üretmek üzere "Doğu Grubu" oluşturulmuştur. Yapılan çalışmalar sonucunda 1968 Yılı Program Kararnamesi ile Doğu ve Güneydoğu Anadolu illerimizin tamamı ile Artvin, Gümüşhane, Sivas ve Kahramanmaraş illeri olmak üzere toplam 22 il, yatırımları teşvik mevzuatı yönünden "Kalkınmada Öncelik Verilecek İller" olarak belirlenmiştir. Bu illerde teşvik araçları olarak vergi indiriminin yanı sıra, kredi imkânlarının ve ucuz enerji olanaklarının artırılması amaçlandığı görülmektedir.¹⁷⁰

İBYKP, bölge planı çalışmaları konusunda Birinci Plandan farklı bir şey getirmemektedir. Yine milli planları tamamlayıcı bölge planlama çalışmalarının merkezde ve bölgede DPT'nin yönlendirici yöneticiliğinde yapılması önerilmektedir. Buna karşın bu plan döneminde, daha önceki dönemde varlığını gördüğümüz bölge planları artık tasfiye edilmiş durumdadır. Bir anlamda bölge planının varlığı bu plan döneminde sadece sözde kalmıştır. İkinci Planın, Birinci Plandan en önemli farkı, şehirleşmeye verdiği önemdir. Şehirleşme, tarımda modernleşme ve sanayileşme birbirini besleyici üç değişken olarak alınmakta, şehirleşme sanayileşme ile ulaşılacak bir amaç olarak görüldüğü kadar sanayileşmeyi hızlandıran bir araç olarak da ele alınmaktadır.¹⁷¹

Plan'ın son dilimi olan 1972 yılında 'Kalkınmada Öncelikli Yörelere Dairesi kurulmuştur. 1972 programıyla birlikte 'geri kalmış bölge' tanımı terk edilmiş 'KÖY'¹⁷² terimi yaygınlık kazanmıştır."¹⁷³ Yeni oluşturulan ve gerçekten çok daha az

¹⁶⁹ DPT, a.e., 1968, s.272

¹⁷⁰ DPT, a.g.e., 1968, s.272

¹⁷¹ Metin Özaslan, Rasim Akpınar, "Türkiye'de Bölgesel Gelişme Politikaları", **I. Doğu Anadolu Sempozyumu (Bölgesel Kalkınmada Yeni Ufuklar)**, (Ed.) Yrd. Doç. Dr. Basri Barut, Elazığ, 2005, s.236; İlhan Tekeli, a.g.e., s. 73

¹⁷² "Planlı dönemde bölgesel gelişmişlik farklarının giderilmesi amacıyla bazı illere kalkınmada öncelikli verilmesi ve bazı teşvik ve hizmetlerden öncelikle yararlanmalarının sağlanması gündeme gelmiştir. 28 Şubat 1963 tarih ve 202 sayılı kanunla ilk olarak 22 il bu kapsama alınmıştır. 1969'da bu listeye Edirne katılmıştır. 1972 yılında on il ve 67 ilçe bu kapsamda değerlendirilerek liste yeniden

gelişmiş bölgelerin belirlenmesi amacını taşıyan, KÖY tanımında bölge kelimesinin kullanımından kaçınıldığı görülmektedir. Her iki planda da, bölgesel kalkınmanın 'il' temelli olarak ele alınmış olması da bölgeselci anlayışın dar tutulduğuna işaret edilmektedir.¹⁷⁴ Böyle bir tutum sergilenmesinin arka planında önemli siyasi tercihler bulunmaktadır. 1970 – 1980 arası dönemde yoğun bir seyir izleyen sağ ve sol gruplar arasındaki çatışmalar ülkenin bütünlüğüne zarar verici hale gelmeye başlamıştır. Gerilim ortamının asgari seviyeye çekmek açısından "bölge" gibi çok hassas sözcüklerin kullanımından kaçınıldığı düşünülmektedir.

3.2.2.1.3. Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977)

Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın uygulanacağı zaman aralığında, küresel ölçekte etkili olan birtakım ekonomik krizlerin yaşanması, planın etkin bir şekilde uygulanabilmesini olumsuz yönde etkilemiştir. "Bölge planlama konusuna olan ilgide ikinci plan dönemi ile başlayan düşüş, üçüncü plan döneminde de devam etmiştir. Bölge planlama sorunları 'İl Mahalli Planlaması' ölçeğinde ve DPT'de kurulmuş olan Kalkınmada Öncelik Yörelere Dairesi (KÖYD) aracılığıyla ülkesel planın bir parçası olarak görülmeye devam edilmektedir."¹⁷⁵

Üçüncü plan da bölgesel kalkınma konusunu 'Kalkınmada Öncelikli Yörelere Çalışmaları' başlığı kapsamında düzenlemiştir. KÖY' ler sahip oldukları potansiyeller dikkate alınarak uzun vadeli bir kalkınma amacına yönlendirilip önceki planlarda olduğu gibi milli bütünlük ilkesi içinde ekonomik ve sosyal gelişmelerinin sağlanacağı belirtilmiştir. Bu doğrultuda yörelere gelişmişlik seviyelerini yansıtan

düzenlenmiştir. 1973 yılında Edirne, Elazığ, Gaziantep bu kapsamdan çıkartılıp bazı il ve ilçeler kapsam dâhiline alınarak toplam 36 il ve 50 ilçe olarak liste yeniden belirlenmiştir. Zaman içerisinde listede çeşitli değişimler yapılarak, liste nihayet 13.10.1998 tarihli Bakanlar Kurulu Kararı ile birinci derece kalkınmada öncelikli yöre kapsamına 49 il ve 2 ilçe alınarak kalkınmada öncelikli yöre yeniden belirlenmiştir." Aktaran: Gülen Elmas, a.g.e., s.110

¹⁷³ Metin Özasan, Rasim Akpınar, a.e., s.236-237

¹⁷⁴ Alpay Filiztekin, a.g.e., s.94

¹⁷⁵ İlhan Tekeli, Selim İlkin, "Türkiye'de Planlama: Ülkesel, Bölgesel, Kentsel", içinde **Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi**, İstanbul, İletişim Yayınları, Cilt 6, 1983, s.1608

sosyo – ekonomik göstergelere dayalı endeksler oluşturarak yörelerin gelişmişlik sıralamasının yapılacağı ve bu illerin yıllık programlarda yayınlanacağı belirtilmiştir. Öte yandan yerel kalkınma çalışmalarının milli plan çalışmalarını tamamlayan ve milli plan uygulamalarına yardımcı olan çalışmalar olmasına önceki planlarda olduğu gibi özen gösterilmesi gerektiği belirtilmiştir.¹⁷⁶ Yani bölgesel planlar ve bölgesel kalkınmanın ülkenin bütünsel olarak kalkınmasına hizmet etmesi düşüncesi bu dönemde ön planda iken günümüzde ise ulus üstüne hizmet edecek şekilde dizayn edilmesi vurgulanmaktadır.

“Yöresel kalkınma çalışmalarının çok yönlü grup çalışmaları niteliğinde olması, çeşitli kamu kuruluşları ve çevredeki özel teşebbüs arasında çok sıkı ve ahenkli işbirliği gözetilmesi gerektiği”¹⁷⁷ planda bölge planlama ilişkin vurgulananlar arasındadır. Buna karşıt olarak, üçüncü planda, bölgesel planlamanın merkezin sıkı bir kontrolü altında olduğu görülmektedir. Bu durum, “DPT tarafından yürütülen ve milli plan kademesinde değerlendirilen çalışmaların gerektirdiği yatırımların, milli plan tercihlerine uygun olması” fikrinin devam etmesinden kaynaklanmaktadır.

"Üçüncü Planın getirdiği, mekansal içeriği bulunan bölge planına ikame olarak düşünülen bir diğer plan "İl Mahalli İdareler Planı"dır. Bu planlar temelde bir ekonominin mekânsal bütünlüğünü almak yerine Mülkiyeli idarecilerin yönetsel yetkilerinin oturduğu bütünlüğü almaktadır."¹⁷⁸ Planın yürürlüğe konmasıyla birlikte bölgesel siyaset ve kalkınma önemini kaybetmiştir. Bölgesel kalkınma illerin doğal kaynaklarını tanımlama, bu illerdeki en avantajlı sektörleri destekleme yolunda eşgüdümlü bir çaba olarak görülmesi yaygınlaşmıştır.¹⁷⁹

¹⁷⁶ DPT, **Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı**, Ankara, 1973, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan3.pdf>), s.948

¹⁷⁷ DPT, a.e., 1973, s.949

¹⁷⁸ İlhan Tekeli, a.g.e., 2008, s. 74

¹⁷⁹ Korel Göymen, a.g.e., s.39

3.2.2.1.4. Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979 – 1983)

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, uygulanma döneminde gerçekleşen 12 Eylül 1980 Askeri Müdahalesi neticesinde sağlıklı bir şekilde uygulanma olanağı bulamamıştır. Bu doğrultuda bölgesel planlama konusunda da herhangi bir gelişme olduğu söylenemez.

Bu planda, bölgesel sorunlar gelişmiş-gelişmekte olan bölge ve az gelişmiş olarak ikili bir ayırmda incelenmiştir. “Gelişmiş – gelişmekte olan bölgelerde gelişmenin ulusal plan hedef ve amaçları doğrultusunda sürekliliğini sağlamak, düzensiz kentleşmeyi ve arazi kullanımını disiplin altına almak önem kazanmış, geri kalmış bölgelerde ise gelişme sürecinin başlatılması ve sürekli kalkınması öngörülmektedir.” Öte yandan plan, bölgesel gelişme sorunlarında herhangi bir ilerleme kaydedilmediği bağlamında özeleştiride bulunmuştur. Gerek bölgesel planlama yapacak, gerek yatay eşgüdümü sağlayacak örgütlenme oluşturulmadığı belirtilmiştir.¹⁸⁰

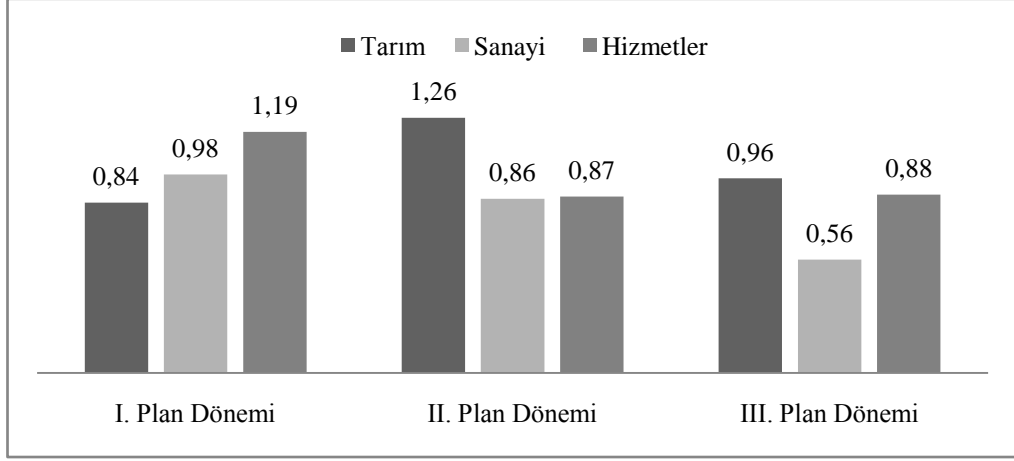
“Bölgelerarası dengesizlik I. Plandan bu yana bir sorun olarak ele alınmış ve dengesizliğin giderilmesi için her üç plan döneminde de çeşitli politikaların uygulanması öngörülmüştür. Ancak önerilen tüm politikalara ve harcanan çabalara karşılık bölgelerarası dengesizlik giderek artmıştır. Kalkınmada öncelikli yöreleri oluşturan 40 ilin 1963 yılında imalat sanayii katma değerindeki payı % 13,3 iken, bu oran 1974 yılında % 7,3'e düşmüştür.”¹⁸¹ KÖY politikasının başarısız olmasında KÖY kapsamındaki illerin uygulamada kredi ve teşviklerden yeteri kadar yararlanamamasının payı bulunmaktadır.¹⁸² Doğu ve Güneydoğu Anadolu'da yer alan illere yapılan yatırımlarda üç plan döneminde yükseliş gerçekleşmesi beklenirken tarım dışında düşüş gerçekleşmiştir.

¹⁸⁰ DPT, *Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979 – 1983)*, Ankara, 1979, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan4.pdf> s.72

¹⁸¹ DPT, a.g.e., 1979, s.75

¹⁸² Gülen Elmas, a.g.e., s.117

Grafik II - İlk Üç Plan Döneminde Doğu ve Güneydoğu İllerinde Yatırımların Payı



Kaynak: DPT, **Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983)**, s. 79'dan uyarlanmıştır.

3.2.2.2. 1960 – 1980 Arası Dönemde Gerçekleşen Bölgesel Kalkınma Projeleri

Türkiye’de 1960 sonrası planlı döneme geçilmesiyle birlikte bölgesel gelişme konusuna olan ilgi artmıştır. Planlı dönem olarak tabir edilen bu dönemde gerçekleşen projelerin büyük kısmının ilk on yıllık zaman aralığında yer aldığı görülmektedir.

Hazırlanan ve bazılarının uygulamaya geçirilemediği projelerde geliştirilmek istenen sektörler birbirlerinden farklılık arz etmektedir. Zonguldak ve Doğu Marmara’da sanayi, Antalya’da turizm, Çukurova’da tarımın geliştirilmesi amaçlanmaktadır. Bu bölgelerde DPT ve merkezi hükümet uygulamanın asıl sorumlusu olarak görülmekte ve yerel aktörlere son derece az rol tanınmış veya hiç tanınmamıştır.¹⁸³ Seçilen bölgelerin büyük kısmının görece olarak gelişmiş ya da en azından belli bir kalkınma potansiyeline sahip oldukları görülmektedir. Öte yandan dönemin ekonomi politikalarına uygun olarak bu tür bölgelerde kalkınma kutuplarının oluşturulup çevre bölgeleri de olumlu etkileyeceği düşünülmektedir.

¹⁸³ Korel Göymen, a.g.e., s.37

3.2.2.2.1. Köyceğiz Dalaman Projesi

Projenin hazırlanmasında etkili olan olay 1957 yılında Güney Batı Anadolu illerinde etkili olan deprem sonucu Fethiye’de büyük bir yıkımın gerçekleşmesi ve kentin yeniden kurulması olarak görülmektedir. Öte yandan projenin amacı bir bölgesel kalkınma çabasından ziyade belirli bir bölge ve toplum için en uygun kalkınma yöntemlerini araştırmak, uygulamak ve ardından elde edilecek sonuçları benzer koşullara sahip bölgelerde kullanmaktır. Fakat çalışmalar DPT’nin kurulmasından bir süre sonra durdurulmuş, çalışmalar da birtakım öneriler hazırlanmasından öteye geçememiştir.¹⁸⁴

3.2.2.2.2. Antalya Bölgesi Projesi

Antalya Bölgesi Projesi de Köyceğiz Dalaman Projesine benzer şekilde DPT kurulmadan önce 1959 yılında başlatılmış daha sonra İmar ve İskân Bakanlığı’na Bölge Planlama Dairesi ve DPT’ nin yönetiminde sürdürülmüş; Birleşmiş Milletler Teşkilatı Kalkınma Fonu ve Dünya Tarım ve Gıda Örgütü’nden yardım alınmıştır. Antalya’nın seçilmesinin nedeni potansiyel bir gelişme bölgesi olmasıdır. Projenin amacı Antalya, Isparta ve Burdur illerini kapsayan bölgede ekonomik ve toplumsal yönden dengeli gelişme temel olacak ‘yatırım öncesi’ araştırmaları yapmak hem de başka bölgeler için yapılacak araştırmalarda bir pilot proje hizmeti görmek olarak belirlenmiştir.¹⁸⁵

“Proje, 1961 yılından itibaren yabancı uzmanlarla birlikte Türk uzmanlarca yoğun bir şekilde sürdürülen çalışmalarla, 1963 yılında DPT’nin isteği ile yön değiştirmiş ve 1965 yılında tamamlanmıştır. Proje çalışmaları sırasında, bölgede bir DPT bürosu kurulmuştur. Ancak, imalat sanayi, turizm, ticaret, sulama, tarım, ormancılık, istihdam gibi konularla ilişkilendirilen proje çalışmalarında bir bütünlük sağlanamamış ve sonuç alınamamıştır.”¹⁸⁶

¹⁸⁴ Sonay Bayramoğlu, a.g.e., s.57

¹⁸⁵ Metin Özarslan & Rasim Akpınar, a.g.e., s. 238

¹⁸⁶ Sonay Bayramoğlu, a.g.e., s.59

3.2.2.2.3. Doğu Marmara Planlama Projesi

Proje, İstanbul'un büyümesinin kaçınılmaz olduğu ve özendirilmesi gerektiği noktasından yola çıkılarak hazırlanmıştır. Planın hazırlıklarını İmar ve İskân Bakanlığı yürütmüştür. Bakanlık 1960 yılı sonunda İstanbul'da bu proje için Bölge Planlama Bürosu kurmuştur. Proje çalışmaları 1964 yılında tamamlanmıştır.¹⁸⁷ Plan bölgesi İstanbul, Kocaeli, Sakarya ve Bursa'ya öncelik verilmek üzere Balıkesir, Tekirdağ, Edirne, Kırklareli ve Çanakkale illerini içine almıştır. Bu projede, sanayi kuruluşlarının özel yer seçimi gereksinimleri nedeniyle Asya yakasında yerleşmeyi tercih edecekleri varsayımıyla Marmara'nın doğusunu içeren bir büyüme kuşağı saptanmıştır.¹⁸⁸ Günümüzde İstanbul ve doğusunda yer alan sanayi yerleşkeleri projenin büyük ölçüde uygulanmış olduğunu göstermektedir.

3.2.2.2.4. Zonguldak Projesi

Zonguldak Projesi, Ereğli'de kurulması planlanan ikinci demir-çelik endüstrisinin yaratacağı sorunları bölge bazında incelemek amacıyla hazırlanmıştır. Plan çalışmaları diğer projeler gibi 1961 yılında başlamış 1963 yılında tamamlanarak ilgili kuruluş ve DPT'ye sunulmuştur. Proje, nüfus artışı ile kalkınma hızı arasında bir ilişki kurmayı, bölgedeki altyapıyı geliştirmeyi, gelir dengesizliğini azaltmayı, kentleşmeyi ve tarım dışı istihdam olanaklarının yaratılmasını özendirmeyi ve kamu sektörü ile özel sektör yatırımları arasında denge sağlamayı amaçlamıştır.¹⁸⁹ Proje bölgenin balıkçılık, madeni eşya sanayi, ayakkabıcılık, mobilyacılık, çimento ve yapı gereçleri gibi sanayi etkinliklerinin geliştirilmesini öngörmüştür. Proje gerçekleştirilememiştir. Ancak, daha sonra yapılacak fiziki plan çalışmalarına temel kaynak olarak kullanılmıştır.¹⁹⁰

¹⁸⁷ Metin Özarlan & Rasim Akpınar, a.g.e., s. 238

¹⁸⁸ Sonay Bayramoğlu, a.g.e., s.57

¹⁸⁹ Sonay Bayramoğlu, a.g.e., s.57

¹⁹⁰ Metin Özarlan & Rasim Akpınar, a.g.e., s. 238

3.2.2.2.5. Çukurova Bölgesi Projesi

Tarım bakımından oldukça verimli olan Çukurova ovasının yer aldığı bölgeyi kapsayan projede, tarımsal potansiyelin artırılması, tarımsal üretime dayalı yoğun ticari ve endüstriyel faaliyetlerin geliştirilmesi amaçlanmıştır. Proje çalışmaları İmar ve İskân Bakanlığı tarafından 1962 yılında başlatılmış, 1963 yılında çalışmalara DPT de katılmıştır. Plan bölgesi Adana, İçel (Mersin) ve Hatay illerini kapsamıştır.¹⁹¹

Projede Çukurova Bölgesinin kaynak envanteri yapılmış ve ayrıntılı arazi kullanım planı hazırlanmıştır. Ayrıca, tarımsal kalkınma ve sanayi ağırlıklı kalkınma ana bölümler olarak işlenmiş, bölgedeki turizm potansiyeli doğrultusunda öneriler sıralanmıştır. Ancak, sonraları Devlet Su İşleri, Maden Tetkik ve Arama, Tarım Bakanlığı gibi kurumların destek verdiği söz konusu projeyi DPT yıllık uygulama programlarından çıkarmıştır.¹⁹²

3.2.2.2.6. Keban Projesi

Türkiye'nin en geri kalmış bölgeleri olan Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgeleri için başlatılan ilk somut proje olması itibariyle oldukça önemli olan Keban Projesi 1964 yılında Keban Barajı nedeniyle ortaya çıkan sorunların çözümüne yönelik olarak hazırlanmaya başlanmıştır. Baraj gölünün altında kalacak arazi, köyler ve tesislerle ilgili olarak başlayan çalışmalar, yerleşme ve ulaştırmaya ilişkin fiziksel sorunlar şekline dönüşmüştür. Çalışmalar İmar ve İskân Bakanlığı Bölge Planlama Dairesi tarafından yürütülmüştür.¹⁹³

Bakanlık ve DPT tarafından bölgede personel görevlendirilmediğinden dolayı proje, köyleri su altında kalan köylülerin yerleştirilmeleri ve önerilen altyapı çalışmalarının onaylanması düzeyinde kalmıştır.¹⁹⁴ Keban Projesindeki içeriğe ek olarak, bölgesel ekonominin ulusal ekonomiyle bütünleşme denemeleri de gerçekleştirilmiş, bu

¹⁹¹ Sonay Bayramoğlu, a.g.e., s.58

¹⁹² Metin Özarslan & Rasim Akpınar, a.g.e., s. 238

¹⁹³ Metin Özarslan & Rasim Akpınar, a.g.e., s. 238

¹⁹⁴ Ruşen Keleş, a.g.e., 2006, s.267-268

amaca yönelik çalışmalar 1968 yılında bitmesine karşın uygulamaya geçilememiştir.

Bölgesel projelerin DPT tarafından, merkezden gerçekleştirildiği bu dönemde bölgesel plan ve projelere yerel ve bölgesel düzeyde katılım gerçekleşmemiştir. Yerel ve bölgesel düzeyde projelerin yürütülmesini sağlayacak birimlerin de eksikliği yukarıda genel hatlarıyla bahsedilen projelerin uygulamaya geçirilmesi konusunda başarısız olmasının nedeni olmuştur.

Bölgesel düzeyde birimlerin eksikliğinin yanı sıra birçok bürokrat açısından özellikle bu dönemde bölgesel politikalar önemli bir konu olarak görülmemektedir. 1960’lardan günümüze sektörel bazlı ulusal planlama mekan bazlı ulusal planlamaya baskın bir durumda olmuştur. Bölgesel politika yaklaşımı patronaj ilişkilerine dayandığından ötürü bölgesel eşitsizlikler gözetilmesi gerekiyorken politika araçları oy gelmesi muhtemel bölgeler esas alınarak dağıtılmıştır.¹⁹⁵ Sonuç olarak, politika oluşturma ve uygulama konusunda takınılan merkeziyetçi tavır ve ulusal kalkınma anlayışının ön planda olması gibi sebepler bölgesel politikaların bu dönemde etkili olarak uygulanamamasının sebebidir.

3.3. 1980 Sonrası Dönemde Bölgesel Politikalar

1980 yılı Türkiye açısından gerek siyasal anlamda gerekse de ekonomik anlamda büyük dönüşümlerin yaşandığı bir yılı ifade etmektedir. İçsel ve dışsal olmak üzere birçok faktör yaşanan dönüşümde oldukça etkili olmuştur. 12 Eylül 1980 Askeri Müdahalesi, siyasal alanda olduğu kadar ekonomik alanda da büyük değişiklikleri getirmesi nedeniyle en önemli içsel değişim faktörü olarak kabul edilmektedir. Dışsal faktör olarak ise uluslararası alanda bölge yönetimlerinin uygulama alanının genişletilmesi, bölgesel ve yerel yönetimlerin güçlendirilmesi eğilimine paralel olarak AB ülkelerinde liberal politikaların başat rol oynamaya başlaması ve bu durumun AB’ye aday bir ülke olarak Türkiye’ye olan etkisi söz

¹⁹⁵ Ebru Loewendahl – Ertugal, “Europeanisation of Regional Policy and Regional Governance: The Case of Turkey”, **European Political Economy Review**, Vol. 3, No. 1, Spring 2005, s. 7

konusudur.¹⁹⁶

1980 sonrası dönemde Türkiye’de temel ekonomi politikası dışa açılma ve ithalat serbestleştirilirken ihracatın önemli oranda desteklenmesi olmuştur. Önceki döneme hâkim olan ithal ikameci politikalar terk edilmeye başlanarak devletin üretimden çekilmesi politikası birçok kamu kuruluşunun özelleştirilmesini beraberinde getirmiştir.

Önceki dönemlerde kamu kuruluşlarının bölgesel kalkınmanın bir aracı olarak düşünüldüğü göze alınırsa, ulusal düzeyde alınan bu karar bölgesel kalkınmayı da önemli ölçüde etkilemiştir. Bu dönemde Denizli ve Gaziantep gibi kimi illerde ihracata dayalı sanayilerin hızla geliştiği görülmektedir. İhracata dayalı sanayiye barındırabilecek önkoşullara sahip olan bölgeler hızla gelişirken diğer bölgelerde durgunluk sonucu yeni bir bölgesel eşitsizlik dağılımı ortaya çıkmaya başlamıştır. Her ne kadar önceki dönemlerden daha farklı politikalar izlenmiş olsa da bölgesel kalkınma anlamında bir kez daha ulusal kalkınmanın bölgesel kalkınmanın önüne geçtiği görülmektedir.¹⁹⁷

1980 sonrası dönemden günümüze olan süreç önceki dönemde olduğu gibi bir bütün halinde incelenmemelidir. AB üyelik sürecinin özellikle bölgesel politikalar konusunda etkisi oldukça büyüktür. Bu bağlamda ilk olarak AB üyelik süreci öncesi dönemde beş yıllık kalkınma planlarında bölgesel politikaların durum değerlendirilmesi yapılacaktır. Ardından, GAP projesi başta olmak üzere bölgesel politika konusunda gerçekleşen uygulamalara tez konusunun sınırları dâhilinde değinilecektir. AB üyelik süreci sonrası bölgesel politikalar konusundaki gelişmeler ayrı bir kısım altında incelenecektir.

¹⁹⁶ Sonay Bayramoğlu, a.g.e., s.68

¹⁹⁷ Alpay Filiztekin, a.g.e., s.95

3.3.1. Beş Yıllık Kalkınma Planlarında Bölgesel Politikalar

3.3.1.1. Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985 – 1989)

Planda, bölgesel gelişmenin ulusal kalkınma ve planlama içindeki ağırlığının arttığı ve bölge planlamasının gerektiği açıkça belirtilmiştir. Gelişmenin hızlandırılması ve kaynakların etkin kullanımı amacıyla gelişmekte olan ve belli sektörler açısından gelişme potansiyeline sahip bölgelerde bölge planlamasına gidilmesi öngörülmüştür. Böylece planlı döneme geçişle birlikte benimsenen yaklaşıma geri dönülmüştür.¹⁹⁸

Beşinci planda, ekonomik açıdan gelişmekte olan, belirli sektörler açısından potansiyel gösteren bölgelerde gelişmenin hızlandırılması ve kaynakların etkili kullanılması amacıyla bölge planları yapılacağı belirtilmiştir. Belirtilen bölgelerde yapılacak bölge çalışmalarının yürütücülüğü çalışma sonucu belirlenecek yatırım ihtiyaçlarına yönelik yatırım programlaması DPT tarafından yapılacaktır. Ayrıca, çeşitli sektörler için uygun gelişme alanları hazırlanacak olan 'Bölge Gelişme Şemaları'nda belirtileceği ifadesi planda yer almaktadır.¹⁹⁹

İzlenecek yatırım politikasının, bölgelerarası nüfus hareketlerinin fazla göç veren bölgelerde istihdam imkânlarını sağlayarak önlenmesi, bölge içi nüfus hareketlerinin ise, bölge gelişme şemalarından öngörülen yerleşme düzenine uygun bir şekilde yönlendirilmesi amacına uygun olacağı belirtilmiştir. Bu amaçla:

- a) Az gelişmiş bölgelerde yer alan bölge merkezleri belirli hizmet ve üretken yatırımlarla desteklenerek temel fonksiyonlarına ulaştırılacak, bu odaklar geliştirilirken bölgede yer alan ikinci derece merkezlerin hizmet ve donatım tesislerindeki eksiklikler giderilecek, böylelikle bu merkezlerin potansiyel hizmet odakları olması sağlanacaktır.
- b) Gelişmiş bölgelerde yer alan metropoliten merkezlerindeki fazla yığılmayı önlemek amacı

¹⁹⁸ Zelal Şen, **Türkiye'nin Avrupa Birliği Adaylığı ve Katılım Öncesi Stratejisi Çerçevesinde Bölgesel Politika Alanında Uyum Durumunun Değerlendirilmesi**, Uzmanlık Tezi, Ankara, Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, Ekonomik ve Mali Konular Dairesi Başkanlığı, 2004, s.45

¹⁹⁹ DPT, **Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985 – 1989)**, Ankara, 1985, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan5.pdf>, s.161

belirlenecek desentralizasyon politikalarına uyumlu olarak hizmet ve donatım fonksiyonlarının geliştirilmesi sağlanacaktır.

c) İstanbul ve İzmir' in merkez olduğu bölgelerde, doğal kaynak ve hizmet fonksiyonlarına dayalı olarak alt bölgeler belirlenecek ve alt bölge merkezleri tanımlanacaktır.²⁰⁰ denilmiştir.

Planda, az gelişmiş bölgelerde yer alacak imalat sanayii birimlerine işletme kredisi sağlanacağı, bu kredilere vergi – resim – harç istisnası uygulaması getirilerek, ucuz maliyetli kredilenmeye tabi tutulacağı söylenmektedir. Öte yandan, bölge merkezlerinde Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'na bağlı olarak bir 'Proje Ofisi' kurulacağı, bu birimin yatırım konularının seçiminde ve fizibilite hazırlanmasında girişimciye yardımcı olacağı belirtilmiştir.²⁰¹ Proje Ofisi, yaklaşımı günümüz Kalkınma Ajanslarına benzer yapılanmaların 1990 öncesi dönemde temellerinin kısmen hazırlandığını göstermektedir.

KÖY uygulaması beşinci planda da yer almaktadır. Bu tür bölgelerde mevcut potansiyelin değerlendirilmesinde büyük ölçekli yatırımların yanı sıra küçük ölçekli ve emek yoğun sanayi projelerinin de teşvik edileceği belirtilmiştir.²⁰²

3.3.1.2. Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990 – 1994)

Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planında, "Bölgesel ve Yöresel Gelişme" başlığı altında bölgesel politikalara yönelik uyulması gereken hedefler belirlenmiştir. Önceki planda olduğu gibi, hazırlanacak 'Bölge Gelişme Şemaları'na ve bölgesel gelişme çalışmalarına temel teşkil edecek olan bilgiler uluslararası standartlara uygun şekilde toplanarak envanter oluşturulması hedeflenmiştir.²⁰³

Bu plan döneminde “bölge planlaması” kavramından “bölgesel gelişme” kavramına geçilmiştir. Bir önceki planda belirtilen on altı bölge bir tarafa bırakılarak bölge planlamasının KÖY' lere kaydırılması yaklaşımı benimsenmiştir. Bu kapsamda

²⁰⁰ DPT, a.e., 1985, s.162

²⁰¹ DPT, a.e., 1985, s.162

²⁰² DPT, a.e., 1985, s.163

²⁰³ DPT, **Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990 – 1994)**, Ankara, 1990, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan6.pdf>, s. 318

yerleşim yerlerinin kademelendirilmesinde bir denge sağlamak, metropoliten alanlara yönelen nüfus ve sanayi yoğunluğunu azaltmak, bölgeler arası ve bölge içi göçleri yönlendirerek denetim altına almak üzere yeni bir yerleşim kademelenmesinin yapılması öngörülmüştür.²⁰⁴ Öte yandan “bölgesel kalkınma politikalarının tespiti ve uygulanması sırasında Avrupa Topluluğu’nun bölgesel politikalarında gözetilen amaçlar ve uygulamaların dikkate alınacağı”²⁰⁵ belirtilmiştir.

KÖY konusu altıncı planın da içeriğinde yer almaktadır. Bu yörelerin ekonomik, sosyal ve kültürel yönden kalkındırılması ve diğer yerlerle aralarındaki gelişmişlik farkının azaltılması temel hedef olarak devam etmektedir. Bu yörelerde imalat sanayii, madencilik ve bunlara dayalı sanayilerin kurulmasında devletin öncü rolünün devam edeceğini ve yatırım faaliyetlerini sürdüreceği belirtilmiştir. Bu bağlamda, söz konusu bölgelerde yer alan bölge merkezleri, ekonomik ve sosyal yatırımlarla desteklenerek cazibe merkezleri haline dönüştürülmesi ilke ve politikalar arasında yer almaktadır. Daha ayrıntılı çalışmalar yapabilmek amacıyla bölge ve alt bölge bazında planlar yapılacağı da altıncı planda belirtilenler arasındadır.²⁰⁶

Altıncı Plan ve sonrasındaki dönemlerde Avrupa Birliği ile ilişkiler ve bu bağlamda Avrupa Birliği’nin bölgesel kalkınma anlayışının etkili olduğu görülmektedir. Planlarda bölgesel kalkınmaya daha çok yer vermeye başlanmış, genel söylem aşağıdan yukarıya kalkınma, ekonomik-sosyal-kültürel gelişme, sürdürülebilir kalkınma çerçevesine oturtulmuştur. Altıncı plandan itibaren, bir önceki dönemde hazırlanan fonksiyonel bölgeler terk edilerek yeniden KÖY tanımlamasına geri dönülmüş, Doğu ve Güneydoğu başta olmak üzere ülkenin geri kalmış bölgelerinde uygulanmak üzere bölgesel gelişme projeleri geliştirilmiştir.²⁰⁷

²⁰⁴ Zelal Şen, a.g.e., s.46

²⁰⁵ DPT, a.g.e., 1990, s.318

²⁰⁶ DPT, a.e., 1990, s. 319

²⁰⁷ Alpay Filiztekin, a.g.e., s.96

3.3.1.3. Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000)

Yedinci planda 'Bölgesel Dengelerin Sağlanması' bölümü altında bölgesel gelişme konusuna değinilmiştir. İlk olarak mevcut durum değerlendirilmesi yapılarak 'sektörel tercihlerle mekânsal analizin birlikte ele alındığı yeni bir planlama yaklaşımının kurulmasının zorunluluğu belirtilmiştir. Bölgesel gelişme çalışmalarından, bölgelerarası gelişmişlik farklarının azaltılması, geri kalmış bölgelerde yaşayan nüfusun refah düzeyinin yükseltilmesi, göç eğilimlerinin istikrarlı bir dinamiğe kavuşturulması gibi hedefler ortaya konmuştur.²⁰⁸

KÖY yaklaşımı yedinci planda da yerini korumaktadır. Kalkınmada Öncelikli Yörelere politikasının geri kalmış bölgelerin kalkınmasında ve bölgelerarası gelişmişlik farklarının azaltılmasında olumlu gelişmeler sağlanmasına rağmen bölgelerarası dengesizliklerin devam ettiği belirtilmiştir. Bu doğrultuda yedinci planın bölgesel gelişme konusundaki hedeflerinin 'Birinci Derecede Öncelikli İller' ağırlıklı olarak devam edeceği belirtilmiştir. Bu amaçla Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleri öncelikli olmak üzere, ülkenin geri kalmış yöreleri için kaynakları ve gelişme potansiyelleri göz önünde bulundurularak bölgesel gelişme projeleri hazırlanacağı; Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleri için 'Onarım Projesi' hazırlanacağı ve bu kapsamda istihdam sorununun çözümü başta olmak üzere, konut ve hayvancılık sektörlerine yönelik nitelikli projelerin hazırlanarak uygulamaya konulacağı belirtilmiştir.²⁰⁹ Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nı diğer planlardan ayıran bir diğer özelliği de, her yönüyle bir bütün olan 'Sürdürülebilir Kalkınmanın ulusal birliği, bütünlüğü arttırmak amacıyla bölgelerarası gelişmişlik farkını azaltıcı yönde ele alınması gerekliliği düşüncesinin planda yer almasıdır.²¹⁰

Bu kapsamda Doğu ve Güneydoğu bölgelerinde coğrafi bütünlük gösteren iller için bölge ve alt-bölge bazında eylem planları uygulamaya koyulmuştur.²¹¹

²⁰⁸ DPT, **Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996 – 2000)**, Ankara, 1996, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan7.pdf>, s. 170

²⁰⁹ DPT, a.g.e., 1996, s. 174

²¹⁰ DPT, a.e., s.174 ve Metin Özaslan, Rasim Akpınar, a.g.e., s.237

²¹¹ Zelaya Şen, a.g.e., s.46

3.3.2. AB Üyelik Süreci Öncesi Entegre Bölgesel Gelişme Projeleri

Bu kısımda AB üyelik süreci öncesinde Türkiye’de uygulanmış olan entegre bölgesel gelişme projelerine değinilecektir. Türkiye’nin gelişmesi ve sanayileşmesi ile birlikte 1980’lerden itibaren düzensiz fiziki gelişme ve kirlenme sorunları ve bölgeler arası gelişmişlik farkları açık bir şekilde ortaya çıkmaya başlamıştır. Bu doğrultuda Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP), Zonguldak Karabük Bartın Bölgesel Gelişme Projesi, Doğu Karadeniz Bölgesi Gelişme Projesi, Doğu Anadolu Projesi, Yeşilirmak Havzası Gelişim Projesi gibi projeler hazırlanmıştır.²¹²

Bölgesel eşitsizliklerin giderilmesi yönünde oldukça önemli sayılabilecek bu projelerin bir kısmı hala uygulama aşamasındadır. Projelerin büyük kısmı ulusal kaynaklarla finanse edilmiş ve projelerin gerek hazırlanması gerekse de uygulanması aşamalarında uluslararası ortaklardan destek alınmıştır.

Harita III - Türkiye'de Entegre Bölgesel Gelişme Projeleri



Kaynak: <http://www.dpt.gov.tr/bgyu/bgimages/bkp.gif>

²¹² Servet Mutlu, “Türkiye’nin Bölge Planlama Deneyiminin ve Mevcut Bölge Planlarının Genel Değerlendirmesi”, **Bölgesel Gelişme ve Bölge Planlamada Yeni Yaklaşımlar** içinde, İstanbul, İPM Yayınları, 2010

3.3.2.1. Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP)

Dicle ve Fırat nehirlerinin aşağı kesimleri ile iki nehir arasında uzanan eski Mezopotamya ovalarının üst kısmını kapsayan GAP, Mardin ve Şanlıurfa ilinin tamamı ile Adıyaman, Diyarbakır, Siirt ve Gaziantep illerinin bir kısım topraklarını kapsamakta ve Türkiye'nin en kapsamlı entegre bölgesel gelişme projesi olarak kabul edilmektedir. “Temel hedefi, bölge halkının gelir ve yaşam standardında iyileşme sağlayarak gelişme farkını gidermek, kırsal alandaki verimliliği ve istihdam olanaklarını artırarak sosyal istikrar, ekonomik büyüme gibi ulusal kalkınma hedeflerine katkıda bulunmak olan GAP, çok sektörlü, entegre ve sürdürülebilir kalkınma anlayışı ile ele alınan bölgesel bir kalkınma projesidir.”²¹³

GAP, Fırat ve Dicle nehirleri üzerinde yapımı öngörülen barajlar, hidroelektrik santralleri ile sulama tesislerinin yanı sıra, kentsel ve kırsal altyapı, tarımsal altyapı, ulaştırma, sanayi, eğitim, sağlık, konut, turizm ve diğer sektörlerdeki yatırımları içeren çok yönlü bir projedir. Proje kapsamında tüm sektörlerin bir bütün olarak ve birbiriyle ilişkili şekilde geliştirilmesi amaçlanmaktadır.²¹⁴

“1970’lerde Fırat ve Dicle nehirleri üzerinde sulama ve hidroelektrik amaçlı projeler olarak planlanan GAP, 1980’lerde çok sektörlü sosyo-ekonomik bir bölgesel kalkınma programına dönüştürülmüştür. Kalkınma programı; sulama, hidroelektrik, enerji, tarım, kırsal ve kentsel altyapı, ormancılık, eğitim ve sağlık gibi alt sektörlerden oluşmaktadır.”²¹⁵ Görüldüğü üzere GAP projesi Güneydoğu Anadolu Bölgesinin gerek iktisadi gerek sosyal yönden kalkınmasına hizmet edecek gerçek bir bölgesel kalkınma projesi olarak düşünülmüştür.

²¹³ M. Necat Ören vd., “Türkiye’de Ulusal Entegre Projeler ve Tarımsal Kalkınma”, s.132, (Çevrimiçi), http://www.zmo.org.tr/resimler/ekler/445e314138101ee_ek.pdf?tipi=14&sube=, 16.06.2010

²¹⁴ DPT, **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Öncesinde Bölgesel Gelişme: 1996-2000**, Ankara, Haziran, 2000, s.12; Sonay Bayramoğlu, a.g.e., s.89

²¹⁵ M. Necat Ören, a.g.e., s.132

Projenin uygulanmasını yürütmek üzere, Türkiye’de ilk defa bölge yönetimi olarak nitelendirilebilecek bir yönetsel birim olarak, “Plan, altyapı, ruhsat, konut, sanayi, maden, tarım, enerji, ulaştırma ve diğer hizmetleri yapmak veya yaptırmak, yöre halkının eğitim düzeyini yükseltmek için gerekli tedbirleri almak veya aldirmek, kurum ve kuruluşlar arasında koordinasyonu sağlamak olan Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi teşkilatı, 6 Kasım 1989 tarih ve 20334 sayılı Resmî Gazete’de yayınlanan 388 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile kurulmuştur.”²¹⁶

“GAP, irili ufaklı 22 baraj, 19 hidroelektrik santral yapımı, yılda 27 milyar kilovat-saat elektrik üretilmesini ve 1.642.000 hektar arazinin sulanmasını öngörmüştür. Planın gerçekleşmesi için gerekli kamu harcaması 2007 yılı fiyatlarıyla yaklaşık 50 milyar Dolar’dır. Planda üç senaryo geliştirilmiştir. Bu senaryolardan en mütevazisi olan C senaryosu 2005 yılı sonuna kadar hidroelektrik kapasitesinin yüzde 70’inin gerçekleştirilmesini, nihai olarak sunulacak alanın %55’ine tekabül eden 894 bin hektar arazinin sulanmasını öngörmekteydi. Bugün itibariyle öngörülen hidroelektrik kapasitenin büyük ölçüde gerçekleştirilmiş olmasına karşın ancak yaklaşık 250 bin hektar arazi sulamaya açılabilmiştir.”²¹⁷

Bu derece kapsamlı bir projenin tamamlanması oldukça güç olmakla birlikte projenin uygulanması sürecinde aksaklıkların yaşanmasına çeşitli faktörler neden olmuştur. Örneğin Ebru Ertugal açısından GAP yönetimi; “merkeziyetçi, parçalı, yerel katılımı az ancak devlet etkisi fazla, kurumsal uyumluluğu ve özerkliği zayıf, bölgesel kalkınmayı ilerletecek strateji ve araçları bulunmayan bir kurum” olarak değerlendirilmektedir.²¹⁸ Bir diğer sorun alanı ise projenin karşılaştığı finansman sorunlarıdır. Başlarda %100 ulusal sermaye ile finanse edilen GAP projesi kaynak sıkışıklığının yarattığı sorunlar karşısında AB Destekli Bölgesel Kalkınma Programları kapsamındaki fonlardan kaynak aktarımına başlanmıştır. Yeni kalkınma anlayışına uygun olarak KOBİ’lerin desteklenmesi, küçük ölçekli altyapı

²¹⁶ “Güneydoğu Anadolu Projesi’nin Tarihçesi” (Çevrimiçi)

<http://www.gap.gov.tr/gap.php?sayfa=Turkish/Ggbilgi/gtarihce.html>, 15.04.2010

²¹⁷ Servet Mutlu, a.g.e., s.38-39

²¹⁸ Ebru Ertugal Loewendahl, a.”Strategies For Regional Development: Challanges Facing Turkey On The Road To Eu Membership”, **Turkish Policy Quarterly**, Vol.4, 2005, s.65

inşaatlarının desteklenmesi ve yerel kalkınma girişimlerinin desteklenmesi GAP çerçevesinde desteklenecek konular olmaya başlamıştır.²¹⁹

3.3.2.2. Doğu Anadolu Projesi (DAP)

DAP, Doğu Anadolu Bölgesinde bulunan 14 il (Ağrı, Ardahan, Bingöl, Bitlis, Elazığ, Erzincan, Erzurum, Hakkâri, Iğdır, Kars, Malatya, Muş, Tunceli, Van) ile bölgeyle homojen özellik gösteren Gümüşhane ve Bayburt illerini kapsamaktadır. “DAP Ana Planı DPT Koordinasyonunda ve uzman desteğinde; bölgede bulunan Atatürk, Fırat, İnönü, Kafkas ve Yüzüncüyıl Üniversitelerinin oluşturduğu ortak girişimce hazırlanmıştır. 1998 yılında başlatılan plan çalışmaları 2000 yılında tamamlanmıştır.”²²⁰ “Plan, katılımcı planlama yaklaşımı ile hazırlanmakta bölge toplantıları ile il valileri, kaymakamlar, bölge müdürleri, il müdürleri, özel sektör temsilcileri ve sivil toplum örgütleri temsilcilerinin görüşleri alınmakta, onlara bilgi aktarılmaktadır.”²²¹

Ana plan çalışmasının genel kapsamı ve aşamaları, “Doğu Anadolu Bölgesi’nde mevcut durumun sektörel bazda incelenmesi, bölgesel kaynakların değerlendirilmesi, bölgenin Türkiye içindeki konumunun diğer bölgeler ile karşılaştırmalı olarak belirlenmesi, bölgesel gelişme stratejisi ve senaryolarının oluşturulması, orta ve uzun dönem bölgesel gelişme planının hazırlanması, DAP’ın diğer bölgeler ve komşu ülkeler ile etkileşiminin incelenmesidir.”²²²

Plan, uygulama sürecinde sorunlarla karşılaşmaktadır. Belediyeler dahil birçok kamu kurum ve kuruluşunun planı sahiplenmediği görülmektedir. Servet Mutlu açısından planın özellikle en büyük yararlanıcı olan halk tarafından sahiplenilmemesinde;

²¹⁹ İzzettin Önder, “Türkiye’de ve Bölgede Kalkınma Politikaları, Bölgesel Kalkınma Modelleri ve Bölgeye Uygulanabilirliği”, F.Aylan Arı (Der.), **Bölgesel Kalkınma Politikaları ve Yeni Dinamikler** içinde, İstanbul, Derin Yayınları, 2006, s. 223

²²⁰ Ahmet Yaman, Işıl Nadire Yener, “Bölgesel Gelişme ve Bölge Planlamada Yeni Yaklaşım”, **Bölgesel Gelişme ve Bölge Planlamada Yeni Yaklaşımlar** içinde, İstanbul, İPM Yayınları, 2010, s.141

²²¹ Sonay Bayramoğlu, a.g.e., s. 89

²²² DPT, **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Bölgesel Gelişme ÖİKR**, Ankara, 2000, s. 34

planın yapımında yeterince katılım olmaması, plan öngörülerini konusundaki bilgi eksiklikleri, etkin konumda olan bazı grupların (aşiret reisleri) kısa dönemde plan uygulamasında zararlı çıkacak olmaları ve buna direnç oluşturmaları, sermaye sahiplerinin Batı'nın yatırım için daha uygun konum yeri olması konusundaki düşünceleri önemli rol oynamaktadır²²³

3.3.2.3. Doğu Karadeniz Bölgesi Gelişme Projesi (DOKAP)

Artvin, Bayburt, Giresun, Gümüşhane, Ordu, Rize ve Trabzon'dan oluşan alanda hedef yılı 2020 olan entegre bir bölgesel gelişme projesidir. Projede, Sovyetler Birliği'nin dağılmasıyla ortaya çıkan yeni siyasi coğrafyaya yakınlığı, Karadeniz Ekonomik İşbirliği'nin gündeme gelmesi, uluslar arası ticarete deniz ve kara taşımacılığı açısından elverişli bir konumda bulunması nedeniyle bölgede kısa ve uzun dönemli bir entegre bölge gelişme planının hazırlanması ve bu plan doğrultusunda öncelikli sektörlerin ve mümkün olabilecek yatırım projelerinin tespit edilmesi temel amaç olarak belirlenmiştir.²²⁴

“Projenin amacının, Doğu Karadeniz Bölgesinin, Türkiye'nin komşu ülkelerle daha gelişmiş ilişkiler oluşturmasında anahtar olarak değerlendirilebileceği vurgulanmakta ve bölgenin bu avantajı iyi değerlendirmek için potansiyelini ortaya koyacak bir gelişme planının hazırlanması gerektiği gerçeğinden hareket edildiği beyan edilmektedir. DOKAP, ülke sınırlarını aşan bölgesel planlama yaklaşımına bir örnek olarak verilmektedir.”²²⁵

Benzer şekilde DOKAP hazırlıklarında merkezi ve yerel yönlendirme komiteleri oluşturulmuş, plan kapsamındaki illerin bir araya getirilmesi ile kurulacak bir hizmet birliğinin yetkilendirilmesi planın sahiplendirilmesi açısından düşünülmüştür. Ancak, planın uygulamada sorunlar yaşaması finansman ayağının yetersiz olması, fırsat veya

²²³ Servet Mutlu, a.g.e., s.51-52

²²⁴ DPT – JICA, **Doğu Karadeniz Bölgesel Gelişme Planı**, (Çevrimiçi), <http://www.dpt.gov.tr/bgyi/bkp/dokap.html>, 19.07.2010

²²⁵ Sonay Bayramoğlu, a.g.e., s.90

potansiyel odaklılık yerine sorun odaklı yaklaşım, sahiplenilmemesi, hazırlanışında katılımcılığın eksikliği gibi nedenlerle eleştirilmiştir.²²⁶

3.3.2.4. Yeşilirmak Havzası Gelişim Projesi

Yeşilirmak ve kollarının yer aldığı havzada, akış rejiminin düzensizliğinden kaynaklanan taşkınlar, erozyon, su ve çevre kirliliği sorunlarının önemli boyutlara ulaşmış olması nedeniyle, havzada ekolojik dengeyi bozmayacak en uygun ve ekonomik arazi kullanım planlamasının yapılması, doğal kaynakların güncel takibinin ve yönetilmesinin sağlanması amaçlanmaktadır.

Proje çalışmalarına 1997 yılında başlanmıştır. Projenin coğrafi alanı Amasya, Çorum, Samsun, Tokat ve Yozgat illerini kapsayan Yeşilirmak ve kollarının oluşturduğu havzadır. Bu alanda yer alan illerin valilikleri, projede işbirliği yapmak üzere, 23 Eylül 1997 tarih ve 97/9991 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile Yeşilirmak Havzası İl Özel İdareleri Hizmet Birliğini kurmuştur. Orta ve uzun dönemli sürdürülebilir kalkınmayı amaçlayan proje için ortak bir veri tabanı oluşturulması amacıyla, coğrafi bilgi sisteminin kurulacağı bir çalışma başlatılmıştır.²²⁷ Bölgenin önem teşkil eden sorunlarını çözmeye temel stratejileri belirleyecek ve tüm sektörel hedefleri kapsayacak bir Bölgesel Gelişme Ana Planı Çalışması için iş tanımı yapılmış olup, çalışmalar sürmektedir.

3.3.2.5. Zonguldak – Karabük - Bartın Bölgesel Gelişme Projesi

Zonguldak ve çevresindeki illerin yer aldığı bölgesel gelişme projesinin hazırlanma gerekçesi bölgedeki kömür madenlerinin işlenmesiyle ilgili olarak Türkiye Taş Kömürü Kurumu'nun küçültülmesi ve Karabük Demir Çelik İşletmelerinin özelleştirilmesi ile meydana gelecek ekonomik ve sosyal sonuçların analiz edilmesidir. Proje diğer entegre projelerde olduğu gibi çok sektörlü, kamu-özel kesim işbirliğine dayanan Bölgesel Gelişme Projesinin hazırlanmasına yönelik

²²⁶ Ahmet Yaman, Işıl Nadire Yener, a.g.e., s.143

²²⁷ DPT, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Bölgesel Gelişme ÖİKR, Ankara, 2000, s. 94

olarak kurulmuştur.

AB'ye adaylık sürecinin başladığı 1999 yılı öncesi dönemde GAP ile başlayan, geri kalmış bölgelerin “insani kalkınmasını” da amaçlayan ulusal çabaların olduğu görülmektedir. Ancak, 1990'lı yıllar Türkiye için makro ekonomik istikrarsızlıkların hâkim olduğu bir dönem olması itibariyle gerek ulusal bazda gerekse de bölgesel bazda yeterli gelişme sağlanamamış olduğu görülmektedir.²²⁸

Türkiye'deki merkeziyetçi devlet yapısı ve geleneği de bölgesel gelişme stratejilerine ilişkin uygulamaların başarısız olmasına neden olan en önemli faktörlerdendir. Merkezde hazırlanan planlara yerel düzeyde katılımın sağlanamaması, hazırlanan planları önemli ölçüde uygulanamaz kılmıştır. Yerel idarelerin ve kaynakların da harekete geçirilememesi eklendiğinde, geri kalmış bölgelerden gelişmiş merkezlere insan ve kaynak göçünün önüne geçilememiş; bu durum bölgeler arasındaki gelişmişlik farklılıklarını daha da büyütmüş, aynı zamanda gelişmiş büyük kentlerin sorunlarını ağırlaştırmıştır.

3.3.3. Avrupa Birliği'ne Adaylık Süreci Sonrası Bölgesel Politikalar

3.3.3.1. Avrupa Birliği'ne Adaylık Sürecinin Kalkınma Planlarına Etkisi

3.3.3.1.1. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001 – 2005)

1999 yılında Helsinki Zirvesi ile başlayan Avrupa Birliği'ne tam üyelik süreci ile birlikte Türkiye birçok alanda olduğu gibi bölgesel gelişme ve planlama gibi alanlarda da Birliğin normlarıyla uyumlu düzenlemelerde bulunmaya başlamıştır. Bu doğrultuda Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı AB uyum sürecinden büyük ölçüde etkilenmiş, bölgesel planlamanın Avrupalılaştırılmasının (Europeanization) temelleri bu plan ile birlikte atılmaya başlanmıştır.

²²⁸ İzzettin Önder, a.g.e., 2006, s.221

Planın, 'Bölgesel Gelişme Hedef ve Politikaları' başlıklı yedinci bölümünde, "Küreselleşme sürecinde değişen koşullara uyum, rekabet, insan kaynaklarının geliştirilmesi, küresel piyasanın dinamik olarak izlenmesi, örgüt yapılarında esneklik ve maliyet kontrolü gibi önemli olgular geleneksel bölge anlayışını değiştirerek yeni bölge yaklaşımını oluşturmuştur"²²⁹ denmektedir. Böylece yerel ekonominin yükselişine paralel olarak bölge kavramının yükselen bir değer haline gelmesiyle birlikte bölgesel gelişme fikrinin gerekliliğinin arttığı kabul edilmektedir. Yeni bölgesel kalkınma anlayışının uygulandığı bir model olarak AB'deki bölgesel politikalar örnek verilmektedir.

"Sekizinci Plan'da "bölgesel gelişme politikalarının uygulanmasında, sürdürülebilirlik, bölgeler arası bütünleşme, sosyal ve ekonomik dengelerin sağlanması, yaşam kalitesinin iyileştirilmesi, fırsat eşitliği, kültürel gelişme ve katılımcılık" vurgulanmaktadır. Planda bölgesel alt başlık küreselleşmenin getirdiği yeni bölgesel yapılanmanın, merkez-çevre ilişkilerinin altını çizmekte ve her bir bölgenin ve kentin kendi başına bir aktör olarak ele alınması gerektiğine değinmektedir. Ayrıca, yerel idareler eşgüdümünde, kamu kurum ve kuruluşlarıyla sivil toplum örgütlerinin katılımını sağlamak amaç olarak alınmıştır. Nitekim bu dönem içerisinde çıkarılan yasalarla birlikte yerel yönetimlerin yetki ve sorumlulukları arttırılmıştır."²³⁰

2002 yılının Kasım ayında iktidara gelen Adalet ve Kalkınma Partisi (AKP) TBMM' de okunan hükümet programında kamu yönetiminde ve yerel yönetimlerde bir tür reform gerçekleştireceğini belirtmiştir.²³¹ Bu kapsamda hükümet yerel yönetimlerle ilgili yasa tasarılarını hazırlamış ve bu yasalardan Belediyelerle, Büyükşehir Belediyeleriyle ve İl Özel İdareleriyle ilgili olan üçü 2004 ve 2005 yılları içinde

²²⁹ DPT, **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001 - 2005)**, Ankara, 2001, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan8.pdf>, s.59

²³⁰ Alpay Filiztekin, a.g.e., s.98

²³¹ Dönemin Başbakanı Abdullah Gül tarafından TBMM' ye sunulan 58. Hükümet Programı, 23 Kasım 2002'de: "Merkezi idare ile yerel idareler arasında görev, yetki ve kaynak paylaşımı, üniter devlet anlayışımıza dayalı olarak, etkinlik, verimlilik ve çağdaş yönetim ilkelerine uygun olarak yeniden belirlenecektir" denilmiştir.

TBMM' den geçirilerek yasalaşmıştır.²³²

Bölgesel gelişme politikalarının uygulanmasında sürdürülebilirlik, bölgeler arası bütünleşme, sosyal ve ekonomik dengelerin sağlanması, yaşam kalitesinin iyileştirilmesi, fırsat eşitliği, kültürel gelişme ve katılımcılık ilkeleri esas alınmıştır. Bölgesel gelişme politikalarının AB politikaları ile uyumu için gerekli çalışmalara hız verilmesi, bölgesel politikalar konusunda başlatılan işbirliğine yönelik çalışmaların yoğunlaştırılması planın öncelikli hedefleri arasında yer almaktadır. Planda, yatırımlarda devlet yardımlarına yönelik politikaların, bölgelerin sosyoekonomik yapıları ve potansiyelleri çerçevesinde belirleneceği, ulusal tercihler doğrultusunda bölgelerin mevcut ve gelişmesi muhtemel sektörlerde uzmanlaşmalarına yönelik gerekli tedbirlerin alınacağı ifade edilmektedir.²³³

Bu doğrultuda, '...bölgesel gelişme politikalarının uygulanmasında, sürdürülebilirlik, bölgelerarası bütünleşme, sosyal ve ekonomik dengelerin sağlanması, yaşam kalitesinin iyileştirilmesi, fırsat eşitliği, kültürel gelişme ve katılım ilkelerinin esas alınacağı', 'AB ile bölgesel politikalar konusunda işbirliğine yönelik çalışmaların yoğunlaştırılacağı', 'yeni plan bölgelerinin oluşturulacağı' gibi amaçlar yer almaktadır.²³⁴

"Planda AB finansman desteği ile yürürlüğe konacak olan bölgesel gelişme programlarının ulusal bölgesel gelişme stratejisine uyumunun sağlanmasına ve bu programların kapsamı dışında kalan diğer bölgelere yönelik bölgesel planlama çalışmalarının hazırlıklarına başlanacağı belirtilmiştir. Bu kapsamda plan döneminde istatistikî bölge birimleri belirlenmiş, Ön Ulusal Kalkınma Planı hazırlanmış ve Bölgesel Kalkınma Ajanslarının kurulmasına dönük olarak mevzuat çalışmalarına başlanmış olduğu görülmektedir."²³⁵

²³² Ruşen Keleş, a.g.e., 2006(b), s.483

²³³ Zelal Şen, a.g.e., s.47

²³⁴ DPT, a.g.e., 2001, s.63

²³⁵ Metin Özasan & Rasim Akpınar, a.g.e., s. 237 - 238

3.3.3.1.2. Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007 – 2013)

Yürürlükte olan son kalkınma planı, AB'nin planlama dönemi olan 2007-2013 zaman aralığına uygun olarak yedi yıllık bir dönemi kapsamaktadır. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planında olduğu gibi, Dokuzuncu Plan'da küreselleşme sürecinin yerel dinamikleri etkilemesi bölgelerin ve kentlerin potansiyellerinin ortaya çıkarılmasına yönelik olarak iyi yönetim modellerinin yaşama geçirilmesi hedeflenmiştir. Bu doğrultuda, "...bir tarafta üyelik sonrası kullanılabilir olan yapısal fonlara hazırlık için merkezi ve yerel düzeyde gerekli altyapı oluşturulurken, diğer taraftan da daha aktif, katılımcı, yeterli finansman ve kurumsal yapı ile desteklenen, aşağıdan yukarıya bölgesel gelişme politikasının uygulanması için gerekli ortamın hazırlanacağı" belirtilmiştir.²³⁶

Dokuzuncu plan, ulusal düzeyde, 'ekonomik, sosyal ve kültürel alanlara bütüncül bir yaklaşımı', 'toplumsal diyalog ve katılımcılığı güçlendirerek, insan odaklı bir gelişme ve yönetim anlayışını' rekabetçi bir piyasa içerisinde esas olarak görmektedir. Bölgesel düzeyde ise, bir önceki plandaki yaklaşımı benimsemekte, 'küresel rekabet koşulları altında kendileri birer rekabet birimine dönüşen şehirler ve bölgelerin 'dinamiklerini ve potansiyellerini değerlendiren uygun stratejiler çerçevesinde ve bütün kesimleri kalkınma sürecine katan iyi yönetim modelleri' ile kalkınmasını öngörmektedir. Ancak, plan yerel paydaşların bu hamleleri gerçekleştirebilecek 'kapasiteye' sahip olmadığı görüşündedir ve 'kapasite geliştirmeyi' önkoşul olarak almaktadır.²³⁷

²³⁶ DPT, **Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007 – 2013)**, Ankara, 2007, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan9.pdf>, s. 46

²³⁷ Alpay Filiztekin, a.g.e., s.98

3.3.3.2. Bölgesel Politikaların Avrupa Birliğine Uyumu

Türkiye 1990'lı yıllarda, Avrupa ülkelerinde olduğu gibi küresel gelişmelere bölgesel uyum anlamında bir arayışa girmemiştir. Öte yandan ulusal kalkınma planları bu uyum yönünde değişmeye başlamıştır. Türkiye için neo-liberal bölgesel politikalara geçiş dönemi ancak 2000'li yılların başında AB'ye üyelik sürecinin başlamasıyla mümkün olmuştur.²³⁸ Türkiye'nin ekonomik büyüklüklerini önemli ölçüde tahrip eden finansal krizler sonrası uygulanan ekonomik istikrar ve reform programı bölgesel politikaların uygulanabilmesi için uygun ortamın yaratılması anlamında ilk adım olarak kabul edilmektedir. Türkiye, AB bölgesel politikalarına uyumu da kapsayan bir dizi yükümlülük altına girmiştir.²³⁹

1999 yılında Helsinki'de yapılan Avrupa Konseyi toplantısı sonucunda Türkiye'nin AB üyeliğine adaylık süreci başlamıştır. 2001 yılında AB Komisyonu tarafından Katılım Ortaklığı Belgesi hazırlanmıştır. Bu belgede AB politikaları kapsamında belirtilen orta ve kısa vadeli öncelikler doğrultusunda Türkiye, AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Ulusal Programı'nı hazırlamıştır. Bu programdaki orta ve kısa vadeli önceliklerin belirlendiği alanlardan birisi de bölgesel politikadır. 2001 yılından itibaren Türkiye, gerçekleştirdiği kurumsal ve yasal düzenlemeler ile AB'nin bölgesel politika alanına uyum sağlamaya çalışmaktadır.²⁴⁰

²³⁸ Gülhan Bilen, "Türkiye'de Yeni Bölgesel Politikaların Oluşumu", **Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu**, Ankara, TEPAV Yayınları, 2006, s.264

²³⁹ Kahraman Arslan, "Bölgesel Farklılıkların Giderilmesinde Etkin Bir Araç: Bölgesel Planlama ve Bölgesel Kalkınma Ajansları", **İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Yıl:4 Sayı:7 Bahar 2005/1, s.286

²⁴⁰ Serap Kayasü, Suna S. Yaşar, "Avrupa Birliği'ne Üyelik Sürecinde Bölgesel Kalkınma Politikaları: Yasal ve Kurumsal Dönüşümler", içinde **Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu**, TEPAV Yayını, 2006, s. 206

KOB, üyeliğe hazırlanma sürecinde aday ülke tarafından kısa ve orta vadede aşama kaydedilmesi gereken öncelikli alanları ortaya koymaktadır. Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan ilk KOB, 8 Mart 2001 tarihinde²⁴¹ ikincisi ise 19 Mayıs 2003 tarihinde²⁴² kabul edilmiştir. Kısa vadeli öncelikler adayların bir yıl içerisinde tamamlaması gereken hususları; orta vadeli öncelikler ise tamamlanması bir yıldan fazla sürmesi beklenen hususları içermektedir. Aşağıda kısa ve orta vadeli olarak gerçekleştirilecek bölgesel çalışmaların bir listesi yapılmıştır.

Tablo X - Kısa ve Orta Vadeli Öncelikler

Katılım Ortaklığı Belgesi – 8 Mart 2001	
Kısa Vadeli Öncelikler	Orta Vadeli Öncelikler
<ul style="list-style-type: none"> - Birlik kurallarına Uygun bir NUTS sınıflandırılmasının hazırlanması - Etkili bir bölgesel politikanın geliştirilmesi için bir strateji benimsenmesi - Planlama sürecinde projelerin seçiminde bölgesel politika ölçütlerinin kullanıma başlaması - Bölgesel istatistiklerin güçlendirilmesine ilişkin bir strateji oluşturulması 	<ul style="list-style-type: none"> - Birden çok yıllık bütçe hazırlama usulleri ve değerlendirmenin izlenmesini sağlayan yapıların kurulması da dâhil olmak üzere, ülke içi farklılıkların azaltılmasına yönelik ulusal bir politikanın geliştirilmesi - Bölgesel reformunun tamamlanarak bölge ve belediye yönetimi kavramlarının geliştirilmesi - Bölgesel düzeyde işler yapıların oluşturulması ve bölgesel gelişmeyle ilgili mevcut idari yapıların güçlendirilmesi

Kaynak: Katılım Ortaklığı Belgesi, 8 Mart 2001

KOB'ta ayrıca bütün vatandaşların ekonomik, sosyal ve kültürel imkânlarının artırılması hedefiyle bölgesel farklılıkların azaltılmasına ilişkin küresel bir stratejinin geliştirilmesi için çabaların sürdürülmesi ve özellikle Güneydoğu Anadolu Bölgesindeki durumun iyileştirilmesi vurgulanmaktadır.

²⁴¹ Official Journal of European Communities, L.85, Volume 44, 24.03.2001

²⁴² Official Journal of European Union, L.145, Volume 46, 12.06.2003

2003 Yılı Katılım Ortaklığı Belgesi ise Türkiye'nin 'kısa vade'de plan, mevzuat, bütçe ve idari yapının güçlendirilmesi olmak üzere dört önemli işi gerçekleştirmesini istemiştir. Bunlar:

- Düzey – 2 Bölgelerinde (NUTS-2) bölgesel kalkınma planları hazırlanması
- Mevzuatın uygulanmasını kolaylaştıracak yasal çerçevenin kabul edilmesi
- Bölgesel kamu yatırımlarına ilişkin çok yıllık bütçeleme sisteminin oluşturulması
- Bölgesel kalkınmayı yürütecek idari yapıların güçlendirilmesi

Orta vadede ise, bölgesel planları uygulamak üzere Düzey-2' Bölgelerinde bölge birimlerinin BKA' ların kurulması beklenmektedir.²⁴³ Türkiye, kısa ve orta vadede istenilenlerin tümünü ilerde de bahsedildiği gibi belirli bir program çevresinde yaşama geçirmiştir. Bölge Kalkınma Ajanslarının faaliyette bulunacakları alanları belirlemeye yönelik olarak ilk etapta İstatistikî Bölge Sınıflandırması oluşturulmuştur.

3.3.3.2.1. NUTS Bölgelerinin Oluşturulması

AB'ye üye ülkeler arasında bölgelerarası dengesizliği ortadan kaldırmak ve geri kalmış bölgelerin Birliğin sağladığı fonlardan yararlanmalarını ortak bir zeminde gerçekleştirmek amacıyla, üye ülkeler içinde bir bölgeleme sistemi oluşturulmuştur. NUTS adı verilen bu sistemle her bölgeye ait verilerin karşılaştırılabilir nitelikte olması ve bölgelerarası farkların belirlenmesi hedeflenmektedir.²⁴⁴

AB bölgesel politikasına uyum sürecinde ilk olarak 2002 yılının Eylül ayında kabul edilen yasayla üç düzey halinde NUTS bölgeleri tanımlanmıştır. NUTS Bölgeleri bölgesel gelişme politikalarının belirlenmesini, bölgesel istatistiklerin toplanmasını

²⁴³ Kübra Cihangir Çamur, Özge Gümüş, "İstatistikî Bölge Birimleri (NUTS Sistemi), içinde Menaf Turan (Der.), **Bölge Kalkınma Ajansları Nedir Ne Değildir?**, Ankara, Paragraf Yayınları, s. 155

²⁴⁴ Kübra Cihangir Çamur, Özge Gümüş, a.e., s. 147

ve AB bölgesel istatistik sistemine uygun karşılaştırılabilir istatistikî veri tabanı oluşturulmasını sağlayan istatistikî bölge birimleri sınıflandırmaları olarak bilinmektedir.²⁴⁵

Türkiye’de NUTS bölgelerinin oluşturulmasında, AB ülkelerinde olduğu gibi belirli kriterlerin kullanılıp kullanılmadığı tartışma konusu olmuştur. Yapılan sınıflandırmada mevcut coğrafi bölgeler dikkate alınmayarak daha farklı kriterlere bağlı olarak bölge sınırları belirlenmiştir. Bu kriterlerin başında nüfus miktarı gelmektedir. Nüfus dışında kültürel yapı ve illerin gelişmişlik durumu da göz önünde bulundurulmuştur. NUTS bölgelerinin belirlenmesinde, AB ülkeleri de Türkiye arasındaki benzer kriterlere de yer verilmiştir. İdari üniteler bu benzerliklerin başında yer almaktadır. Türkiye’de de bölgeler oluşturulurken idari bütünlük korunmuş ve il idari alanlarına göre bölge sınırları belirlenmiştir.²⁴⁶

Gerçekte, Türkiye’de NUTS bölgelerinin oluşturulmasının temelinde, Kalkınma Ajanslarının kurulması zorunluluğu yatmaktadır. AB ile imzalanan katılım ortaklığı anlaşması ile sonrasında hazırlanan ulusal program, NUTS bölgelerini, Kalkınma Ajanslarının kurulabilmesi için bir ön koşul olarak gördüğünden NUTS bölgelerinin kurulmasını zorunlu kılmıştır.

3.3.3.2.2. Ön Ulusal Kalkınma Planı'nın Hazırlanması

Ön Ulusal Kalkınma Planı, Avrupa Komisyonunun Türkiye’den Ulusal Programın bir eki niteliğinde ve Türkiye’nin AB’ye Ekonomik ve Sosyal Uyumu’na yönelik katılım öncesi mali yardımların programlanmasına stratejik bir çerçeve oluşturmak üzere 2004-2006 dönemini kapsayacak şekilde hazırlanmasını talep ettiği ulusal üstü plandır. Türkiye’nin kalkınma felsefesi beş yıllık kalkınma planlarıyla ve TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu aracılığıyla oluşturuluyorken ÖUKP ile birlikte bu

²⁴⁵ Serap Kayasü, Suna S. Yaşar, a.g.e., s. 207

²⁴⁶ Barış Taş, “AB Uyum Sürecinde Yeni Bir Bölge Kavramı: İstatistikî Bölge Birimleri Sınıflandırması (İBBS)”, **Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt VIII / Sayı: 2 / Aralık 2006, s.193

temel stratejinin değiştiği görülmektedir.²⁴⁷

Aralık 2003’te onaylanan UKP ile birlikte öncelikli 12 adet Düzey-2 Bölgesinde stratejik nitelikli, müstakil bütçeli ve Operasyonel Bölgesel Kalkınma programları ile sınır ötesi işbirliği programları uygulanmaya başlanmıştır. Bu kapsamda;

- Doğu Anadolu Kalkınma Programı
- GAP Bölgesel Kalkınma Programı
- TR82: ankırı, Kastamonu, Sinop
- TR86: Amasya, Çorum, Samsun, Tokat
- TRA1: Bayburt, Erzincan, Erzurum
- TRA2: Ağrı, Ardahan, Iğdır, Kars
- TR72: Kayseri, Sivas, Yozgat
- TR52: Konya, Karaman
- TRB1: Bingöl, Elazığ, Malatya, Tunceli Düzey 2 Bölgeleri Programları
- Türkiye – Bulgaristan Sınır tesi işbirliği Programı

uygulamalarına başlanmıştır.

AB destekli projelerin amacı, ‘az gelişmiş bölgelerin istihdam düzeyi ve rekabet güçlerinin arttırılması yoluyla bölgeler arası farklılıkların azalması’ olarak tanımlanmıştır. Bu amaca yönelik olarak da, KOBİ’lerin desteklenmesi ve kurumsal kapasitenin oluşturulup güçlendirilmesi hedeflenmektedir. Toplam olarak 43 ilin kapsanacağı projelerin toplam bütçesi, 42 milyon Euro i, 232 milyon Euro dış katkı olmak üzere 274 milyon Euro olarak saptanmıştır.²⁴⁸

²⁴⁷ Ali Somel & Cengiz Ekiz, “AB Plancılığına Geçiş: n Ulusal Kalkınma Planı”, Menaf Turan (Der.), **Bölge Kalkınma Ajansları Nedir Ne Değildir?** içinde, Ankara, Paragraf Yayınları, s. 125-126

²⁴⁸ İzzettin nder, a.g.e., s.223

Tablo XI - AB Destekli Bölgesel Kalkınma Programları

Programın Adı	Programın Kapsadığı Alan	Programın Hedefleri	Bütçe	Süre
Doğu Anadolu Kalkınma Programı	Van, Hakkari, Bitlis ve Muş	* Bölgesel kapasite düzeyini arttırmak * Tarım ve kırsal kalkınma, KOBİ, Turizm ve çevre gibi konularda acil eylem planı oluşturmak	45 Milyon €	36 Ay
GAP Bölgesel Kalkınma Programı	GAP Bölgesi	Bölgede sosyo-ekonomik durumun geliştirilmesi	Fasıl 1: 7,5 Milyon € Fasıl 2: 24,2 Milyon € Fasıl 3: 15 Milyon €	5 Yıl 4 Yıl 4 Yıl
Türkiye - Bulgaristan Sınır Ötesi Bölgesel Kalkınma Programı	Türkiye - Bulgaristan Sınırı Çevresi	* Sınır ötesi işbirliğini yerel düzeyde geliştirmek * Sınır bölgelerde ekonomik potansiyelin geliştirilmesini sağlamak	AB Katkısı: 500.000 €	18 Ay
Marmara Deprem Rehabilitasyon Programı	İstanbul ve Çevresi	* Felaket yönetimi konusunda yerel kapasitenin güçlendirilmesi ve rehabilitasyonu	-	-
Samsun, Samsun ve Tokat ve Erzurum NUTS2 Bölgeleri Kalkınma Programı	Samsun, Kastamonu ve Erzurum NUTS2 Bölgeleri	* Sürdürülebilir Kalkınmayı Gerçekleştirmek	AB Katkısı: 40 Milyon € Türkiye Katkısı: 12,3 Milyon €	21 Ay
Fener ve Balat Semtlerinin Rehabilitasyonu	Fener ve Balat Semtleri	* Seçilen semtlerde ikamet edenlerin yaşam şartlarının geliştirilmesi	AB Katkısı: 7 Milyon €	4 Yıl
Şanlıurfa İçme Suyu Destek Programı	Şanlıurfa Belediyesi Alanı	* Belediye alanı içerisinde içme suyu sorununu çözmek	AB Katkısı: 21,3 Milyon €	6 Yıl

Kaynak: European Commission, **EU Funded Programmes in Turkey 2003-2004**, December, 2003 derlenmiştir.

Bölge Kalkınma Ajanslarının kurulmasından önceki süreçte görüldüğü üzere bölgesel politika konusunda yoğun bir değişim gerçekleşmiştir. AB adaylık süreci başta kalkınma planları olmak üzere birçok alanda mevzuat değişikliğini de beraberinde getirmiştir.

Yerel yönetimlere ilişkin (Belediyeler, Büyükşehir Belediyeleri, İl Özel İdareleri) yeni mevzuatlar yaşanan değişikliklerin başında gelmektedir. Aşağıdan yukarıya (bottom up) kalkınma modelini öngören yeni yaklaşımda yerel yönetimlere daha fazla görev ve sorumluluk düşmesinden hareketle yetki ve görev alanlarının artırılması sağlanmıştır. Bu durum ileride faaliyete geçecek olan Bölge Kalkınma Ajanslarını da dolaylı şekilde etkileyecektir.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

BÖLGE KALKINMA AJANSLARI

4.1. Bölge Kalkınma Ajanslarının Özellikleri

4.1.1. Bölge Kalkınma Ajanslarının Tanımı ve Tarihsel Gelişimi

Bölge Kalkınma Ajans'ları merkezi yönetimden bağımsız bir yönetim yapısına sahip olup sınırları belirlenmiş bir bölgenin sosyo-ekonomik koşullarını geliştirmek amacıyla kurulan ve 1930'lu yıllardan günümüze çeşitli dönüşümler geçirmesine karşın varlığını sürdüren kurumlardır. Geçirdiği dönüşümlerden dolayı BKA'ların net bir tanımı yoktur.

Avrupa'da yer alan BKA'ların üyesi olduğu ajanslar birliği olan EURADA'nın yapmış olduğu tanımda BKA, "...sektörel ve genel kalkınma problemlerini belirleyen, bunların çözümüne yönelik olanakları ve çözümleri saptayan ve bunlara yönelik projeleri destekleyen birimlerdir."²⁴⁹ BKA'nın benzer tanımları "bölgesinin girişimcilik potansiyelini geliştirip canlandırmak ve ekonomik kalkınmaya katkı sağlamak amacıyla kurulmuş olan ve faaliyetlerini kamunun ve özel sektörün finanse edebildiği bir kurum"²⁵⁰ ya da "bölgesel-yerel düzeyde çalışan yarı özerk organizasyonlar"²⁵¹ şeklindedir. BKA'lar yapılan tanımlardan da anlaşıldığı üzere, düzenleme ve denetleme gibi görevleri olan üst kurul benzeri bir yapıda, karar gücünü kamu organlarından alan, yerel yönetimler, özel sektör ve sivil toplum kuruluşları arasında paylaştıran yönetişimci kuruluşlardır.²⁵²

²⁴⁹ EURADA, **Creation, Development and Management of RDA's: Does it have to be so difficult**, (Çevrimiçi) www.eurada.org

²⁵⁰ DPT, **Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Ankara, 2000, s. 192

²⁵¹ H.Halkier vd., "Regional Development Agencies in The New Europe", içinde H. Halkier vd., **Regional Development Agencies in Europe**, (Ed. Jessica Kingsley), London, 1998, s. 343-358

²⁵² Gökhan Çalt, "Bölgeselleşme ve Avrupa Birliği'nin Bir Aracı Olarak Bölge Kalkınma Ajansları", Ziraat Mühendisleri Odası, 2005, (Çevrimiçi) www.zmo.org.tr/etkinlikler/6tk05/05gokhancalt.pdf.05/12/2007, s.9

Önemli bir bölümü Avrupa'da olmak üzere günümüzde pek çok BKA mevcuttur. BKA'ya ilk örnek olarak ABD'de 1930'larda kurulmuş olan *Tennessee Valley Authority* verilmektedir.²⁵³ Büyük Depresyon sonrası, A.B.D.'de başkan F.D. Roosevelt tarafından başlatılan yeni ekonomik atılım hamlesinin, Yeni Düzen'in (New Deal), bir parçası olarak Tennessee Vadisinde aşırı tarım sonucu değer kaybına uğramış arazide farklı girişimleri desteklemek amacıyla kurulmuştur. "Hükümet kadar güçlü, ancak özel sektör kadar esnek ve atak" olması beklenen ajans, büyük baraj projelerini devreye sokarak hem tarım sektöründe etkinliğin artmasını sağlamış hem de birçok firmayı bölgeye çekmekte başarılı olmuştur.²⁵⁴

BKA'ların Avrupa'daki gelişimi ise İkinci Dünya Savaşı sonrası izleyen döneme denk düşmektedir. İkinci Dünya Savaşı sonrasında savaşın yıkıcı etkilerine ek olarak hızlı teknolojik gelişmeler Avrupa'da yer alan ülkeler arasındaki farkı arttırmış bu gelişme kalkınma konusuna verilen önemin canlanmasına neden olmuştur. Fransa'da, Paris ve çevresinin diğer bölgelerinin toplamından daha büyük bir gelişme göstermesi, İtalya'da kuzey-güney ayrımının iki farklı dünya yaratacak düzeye çıkması, İngiltere'de İskoçya ve Galler'de eski sanayilerin çökmesi sonucu bu bölgelerde yeniden yapılanma probleminin olması diğer Avrupa ülkelerinde bölgesel kalkınmaya yönelik politikaların oluşturulmasına yol açmıştır. BKA'lar da bu dönemde bölgesel politikaların bir aracı olarak görülmektedir.²⁵⁵

İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde BKA'lar, merkezi yönetimin öncülük ettiği kalkınma programlarına bilgi temin etmek, bu planların uygulanmasını ve izlenmesini denetlemek amacıyla kurulmuşlardır. Bu bağlamda, Avusturya, Belçika, İrlanda ve Fransa BKA'lar ile ilk kez 1950'li yıllarda tanışırken Almanya, Hollanda, İngiltere ve İtalya 1960'lardan sonra tanışmıştır.²⁵⁶ 1950'li ve 1970'li yıllar arasında bölgesel politikalarda sosyal ve ekonomik müdahaleler ön planda iken, 1970'li

²⁵³ Metin Berber, Ebru Çelepçi, "Türk Bölgesel Kalkınma Politikalarının Yeni Arayışlar ve Türkiye'de Uygulanabilirliği", Doğu Karadeniz Bölgesel Kalkınma Sempozyumu, 13-14 Ekim 2005, Trabzon, s.150

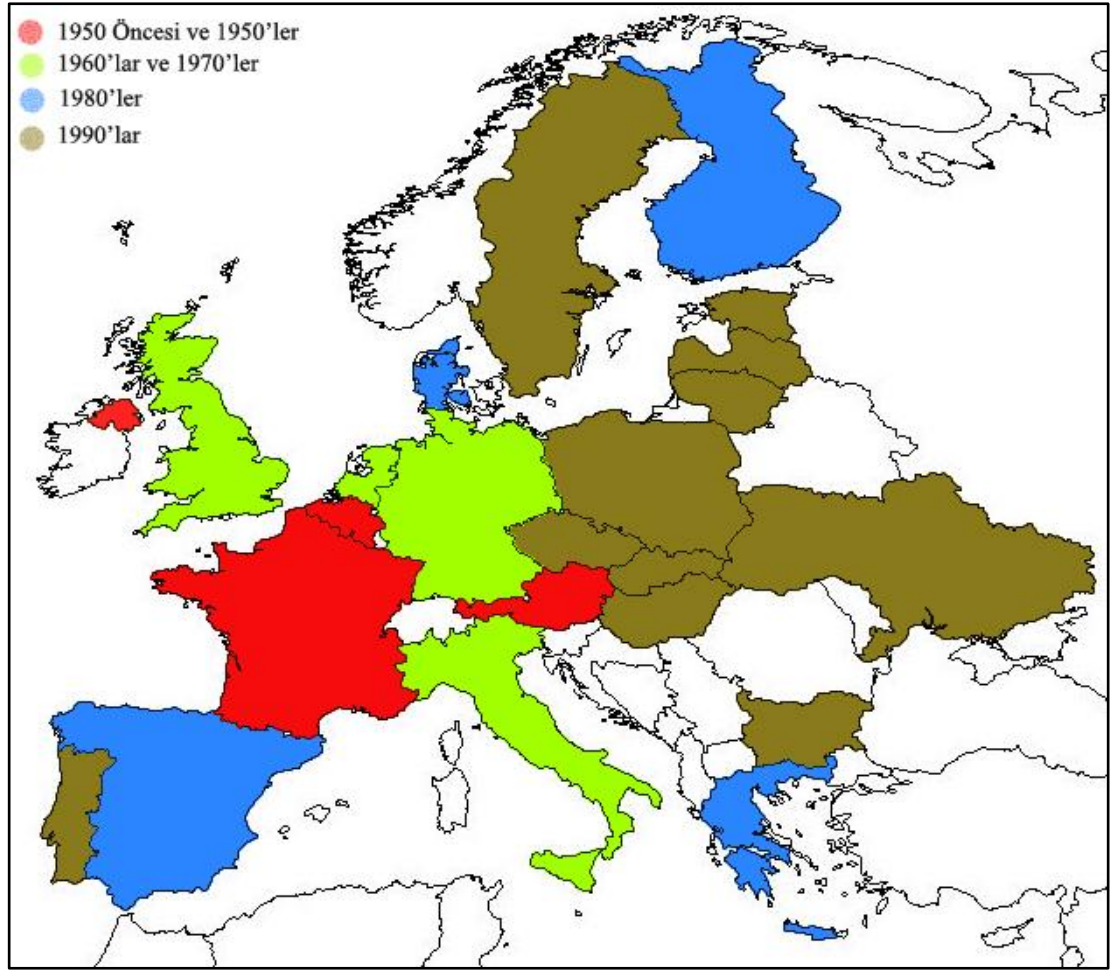
²⁵⁴ Alpay Filiztekin, a.g.e., s.97

²⁵⁵ Metin Berber, Ebru Çelepçi, a.g.e., s.151

²⁵⁶ Pınar Özen, "Bölge Kalkınma Ajansları", İstanbul, TEPAV, 2005, (Çevrimiçi) www.tepav.org.tr/tur/admin/dosyabul/.../bolgeselkalkinmabilginotu.pdf, 10.02.2010, s.4

yıllardan sonra bölgesel politikalar değişmeye başlamış ve içsel kalkınma modelleri önem kazanmıştır.²⁵⁷ Görüldüğü üzere kalkınma ajansları çalışmanın birinci bölümünde ayrıntılı olarak incelediğimiz paradigma değişiminden büyük ölçüde etkilenmiştir.

Harita IV- Avrupa'da Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Kurulma Dönemleri



Kaynak: Serap Kayasü vd., a.g.e., s.7'den uyarlanarak hazırlanmıştır.

Bugün Avrupa'da çok sayıda bulunan BKA'lar AB öncesinde de varlık göstermektedir. ABD ve Birleşik Krallık gibi Anglosakson yönetim geleneğine sahip olan ülkelere benzer şekilde yarı özerk ve özel sektörle birlikte kurulmuşlardır. Japonya ve Fransa gibi ülkelerde bürokrasinin ve kamu kuruluşlarının egemen

²⁵⁷ Metin Berber, Ebru Çelepçi, a.g.e., s.151

olduğu, sorunlu bölgelerle ilgili olarak sadece ekonomik kriterlerin değil, sosyal kriterleri ve işsizlikle ilgili sorunları da dikkate alan Türkiye'deki GAP idaresine benzer yapılanmalar oldukları görülmektedir. Ancak, küreselleşme süreci ile birlikte Avrupa ve diğer ülkelerdeki bu kuruluşlar Anglosakson örneğinde dönüşüm geçirerek piyasa ekonomisine entegre ve küreselleşme ile uyumlu yönetişimci bir yapıya doğru dönüşüm geçirmiştir.²⁵⁸ Bu yüzden Avrupa ekseninde BKA'ların genel bir tanımını yapmak oldukça sorunludur. BKA'ların tek ortak özelliği, tümünün belli bir coğrafi alanda var olan içsel potansiyeli geliştirmekle ilgili olmasıdır.²⁵⁹

“1990’lı yıllarda yaygınlaşan Yönetişim anlayışı ve Yeni Kalkınmacılık anlayışına paralel olarak, ekonomik ve sosyal kalkınmaya büyük finansman sağlayan uluslar arası kuruluşlar tüm dünyada pek çok yeni kalkınma ajansı kurulmasına imkan vermiş, mevcut kalkınma ajansları da zaman içinde çok önemli işlevsel ve kurumsal değişikliklere uğramışlardır. Böylece, 1990’larda kurumsal kimlikleri, finansman kaynakları, görev ve sorumlulukları ve merkezi idare, yerel idare ve uluslararası ve uluslar üstü örgütlerle ilişkileri bakımından çok önemli farklılıklar gösteren çok sayıda Kalkınma Ajansı ortaya çıkmıştır.”²⁶⁰

Görüldüğü üzere, BKA’lar 1950 ve 1960’larda kurulmaya başlanmış olup, kırk yıldan fazla bir süredir etkin bir biçimde Avrupa ve Kuzey Amerika’da faaliyet göstermektedir. BKA’lar, başlarda kamunun hibe kaynaklarla finanse ettiği bölgesel ekonomik gelişmeyi özendirmek ve gerekli eşgüdümü sağlamak üzere kurulurken, bunların yetki ve çalışma alanları da merkezi ve yerel yönetim arasında bir düzeyde tutulmuştur. 1980’lerde küresel rekabetin ivme kazanması ve kamu işletmeciliğinin de yaygınlaşması sonucu, bölgesel kalkınma sürecine özel sektörün ve yerel aktörlerin katılımını sağlamakla görevlendirilmiştir.²⁶¹ Batı Avrupa’da başarılı uygulamalara imza atan ve bu bölgenin kalkınmasında önemli fonksiyonlar üstlenen kalkınma ajansları, 1990’ların başında ise Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde

²⁵⁸ Gökhan Çalt, a.g.e., s. 10

²⁵⁹ Serap Kayasü vd., a.g.e., s.7

²⁶⁰ Pınar Özen, a.g.e., s.4

²⁶¹ Serkan Yılmaz vd., “Kalkınma Birliklerinden Kalkınma Ajanslarına Yönelirken”, içinde **Bölge Biliminde Yeni Yaklaşımlar, 12. Ulusal Bölge Bilimi / Bölge Planlama Kongresi**, İstanbul, 2007

yoğunlaşmaya başlamıştır.²⁶²

4.1.2. Bölge Kalkınma Ajanslarının Amaçları

BKA'ların en belirgin amacı belirli bir bölgenin ekonomik açıdan kalkınmasıdır. BKA'ların hedefleri uzun vadede bölgenin ekonomik açıdan kalkınması için uygun koşulların yaratılması yönünden ekonomik, bölgenin çekiciliğini arttırmak açısından çevresel, bölgenin sosyo-kültürel değerlerinin geliştirilmesini sağlamak bakımından da sosyal olarak sınıflandırılabilir.²⁶³

BKA'lar hedeflerin ve ekonomik kalkınmayı etkileyen koşulların zaman içindeki değişimlerine esnek yönetim yapıları sayesinde uyum sağlayabilmektedir. Bu bağlamda:

- Rekabete dayanan bir iş çevresinin oluşturulması
- Dünya kalitesinde işgücü yetiştirilmesi
- Altyapının geliştirilmesi
- Devlet desteğinin sağlanması
- Çevrenin ve sağlığın iyileştirilmesi
- Etkili kurumların oluşturulması

BKA'ların hedefleri olarak sıralanabilir.²⁶⁴

Kalkınma Ajanslarının temel işlevi bölgeye yabancı yatırım çekmek olsa da, bunun yanında ve belki de bundan daha yoğun biçimde, kuruldukları bölgede var olan içsel potansiyeli ortaya çıkarmak ve geliştirmektir. Bu suretle bölgenin ekonomik ve sosyal yönden kalkınmasını sağlamaktır. Bir başka açıdan Kalkınma Ajanslarının hedefleri geniş kapsamlı olmalı ve bölgesel rekabetin geliştirilmesi, yerel KOBİ'lerin rekabet gücünün arttırılması, yabancı yatırımlar için cazip bir bölge yaratılması gibi unsurları içermelidir.²⁶⁵ “BKA'ların nerede kurulabileceğine dair bir prensip

²⁶² Yahya Can Dura, “Dünya Uygulamaları Bağlamında ‘Kalkınma Ajanslarının Yapısal Analizi’”,

Türk İdare Dergisi, Sayı 455, Haziran 2007, s. 143

²⁶³ Serap Kayasü vd., a.g.e., s.9

²⁶⁴ Serap Kayasü vd., a.e., s.9 - 10

²⁶⁵ Kahraman Arslan, a.g.e., s.286

bulunmamakla birlikte, işlevsel olabilmeleri için belli değişkenlerin varlığı gereklidir. Bu değişkenler; nüfusun yeterli olması, girişim ve girişimcilik altyapısı, işgücünün becerikli olması, bölgesel gelişme stratejileri üzerinde fikir birliği sağlanması, gelişmeye elverişli sektörlerin belli bir bölgede varlığı, rekabete dayanan bir iş çevresinin olması, devlet desteğinin sağlanması ve altyapının geliştirilmesi şeklinde sıralanabilir.”²⁶⁶

Bölge Kalkınma Ajansları birçok ülkede kurulmuş olmakla birlikte her birinde farklı yapılara ve amaçlara yönelmiştir. Bu amaçlar, içsel büyüme yolunda bölgesel stratejilerin uygulanması, yerel ve bölgesel girişimciliğin desteklenmesi, yabancı sermayenin çekimi, altyapı hizmetlerinin güçlendirilmesi, bilginin etkinlikle aktarımı, sürdürülebilir gelişmenin başarılması ve çevrenin korunması şeklinde özetlenebilir.²⁶⁷

4.1.3. Bölge Kalkınma Ajanslarının Türleri ve Yapısı

Avrupa’da BKA kurma deneyimleri bir ülkeden diğerine farklılıklar gösterdiğinden dolayı her ajans kendine özgü bir yapıya sahiptir. Bölgesel politikalarda yaşanan değişimler BKA’ların gelişmelerini ve işlevlerini etkilemektedir.

“Bölgesel kalkınmanın yeni araçları olan BKA’lar 21.yy.ın yeni ekonomi anlayışına göre şekillenmiş olan bir örgüt yapısına sahiptir. Bu yeni anlayışın girişimciliği öne çıkaran yapısı BKA’ların da ağırlıklı olarak özel sektör ve STK’ların oluşturduğu bir örgütlenme şekli göstermesine neden olmuştur. BKA sistemi içerisinde ise kamunun mu yoksa özel kesimin mi daha çok ağırlığı olacağı hususu ülkelerin liberal ekonomi anlayışını ne ölçüde benimsediğine bağlı olarak değişecektir. Liberal, serbest piyasa ekonomisini benimseyen ülkelerde BKA’lar, sermaye kesiminin, uluslararası ve

²⁶⁶ Metin Berber, Ebru Çelepçi, a.g.e., s.147

²⁶⁷ Serkan Yılmaz vd. , a.g.e., s.159

ulusal şirketlerin ve STK'ların etkisi altında bulunmaktadır.”²⁶⁸

“Avrupa'daki kalkınma ajanslarının bu derece çoğalmasının ve kurumsal yapıları, hukuki statüleri, personel yapıları, bütçeleri, görev ve yetkileri, faaliyetleri bakımından önemli farklılıklar göstermelerinin en önemli nedeni, üye ve aday ülkelerin bölgesel kalkınma amacıyla AB fonlarından ve kredilerinden faydalanabilmek için kendi hukuki, idari ve mali yapılarına ve sosyo ekonomik ihtiyaçlarına göre farklı formüller geliştirmeleri” olduğu iddia edilmektedir.²⁶⁹

Merkezi yönetimler tarafından kurulan BKA'ların yasal konumları ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Örneğin, “Almanya'da sınırlı sorumlu şirketler/kamu hukuku organizasyonları; İspanya'da kamu özel hukuk kuruluşları; Fransa'da karma ekonomi şirketleri, Belçika'da belediyeler arası ajanslar, Romanya'da vakıflar, Portekiz ve Polonya'da kamu-özel sektör ortaklık şirketleri, İsviçre'de limitet şirketleri, Çek Cumhuriyeti'nde anonim şirketler, Hollanda, İtalya ve İrlanda'da kamu limited şirketleri şeklinde yapılanmışlardır.”²⁷⁰

BKA'lar bürokratik yapılarına, özerkliklerine, kuruluş amaçlarına ve eylemlerine göre sınıflandırılabilirler. BKA'lar arasındaki temel ayrım, geniş politik hükümetin çekirdek idari yapısının içinde ve dışında yer alması ile belirlenebilir. Avrupa'daki birçok BKA bağımsız birer kuruluş niteliğindedir ve politik destekleyicilerine belirli bir mesafede çalışırlar. Bu kuruluşların varlığı ekonomik ve politik desteğe bağlıdır. **Kurucularına göre** dört ana grupta toplanabilir. Bunlar: Merkezi hükümetler tarafından kurulan BKA'lar, Yerel yönetimler tarafından kurulan BKA'lar, Bölgesel yönetimler tarafından kurulan BKA'lar, Kamu - Özel ortaklıklarıyla kurulmuş BKA'lar olarak gruplandırılmaktadır.²⁷¹

²⁶⁸ Yahya Can Dura, a.g.e., s.147

²⁶⁹ Pınar Özen, a.g.e., s.5

²⁷⁰ Aytül Güneşer Demirci, “Farklı Ülkelerde Bölge Kalkınma Ajansları”, içinde Menaf Turan(Der.) **Bölge Kalkınma Ajansları: Nedir Ne Değildir?**, Ankara, Paragraf Yayınevi, 2005

²⁷¹ Metin Berber, Ebru Çelepçi, a.g.e., s.147

Merkezi hükümetler tarafından kurulan BKA'lar özellikle merkezi ulus devlet modelinin hâkim olduğu ülkelerde tercih edilen BKA türüdür. Belirli bir bölgede faaliyet gösterecek, çeşitli kalkınma programları yönetecek olan birimler ve bu birimlere ilişkin mevzuat merkezi hükümet tarafından belirlenmektedir. Türkiye'de kurulmuş olan BKA'lar bu türe girmektedir. Yerel yönetimler tarafından kurulan BKA'lar ise daha çok, yerel yönetim geleneğinin gelişmiş olduğu ülkelerde görülmektedir. Benzer şekilde bölgesel yönetimler tarafından kurulan BKA'lar bölgesel yönetimlerin yer aldığı ülkelerde görülen BKA türlerindedir. Kamu – özel ortaklıklarıyla kurulmuş olan BKA'lar ise yerel inisiyatiflerin sonucu olarak sermaye birikiminin yoğun olduğu bölgelerde görülen BKA türüdür.

BKA'ların örgütlenmeleri ikili bir yapı arz etmektedir. Genel kurul, denetleme kurulu ve genel müdür gibi öğelerin oluşturduğu yasal yapı bunlardan ilkidir. Diğeri ise uzman ve personelin oluşturduğu çalışma grupları ve teknik konularla işigal olan komitelerdir. Bu komitenin ise genel olarak özel kesim temsilcilerinden oluştuğu gözlenmektedir.²⁷² Ajansların genelinde bölgesel politikaları oluşturmak ve yürütmekle görevli bir birim bulunmaktadır. Yönetim kurulu sayıları her BKA'da farklı olmakla birlikte hükümet tarafından atanan ve ajansın kurulmasına katkıda bulunan kuruluşlarının temsilcilerinden oluşmaktadır. BKA'lar harcamaları bakımından ise kamu idarelerine karşı sorumlu, politikaların oluşturulması ve uygulanması bakımından ise kendi kuruluş mevzuat çerçevesinde serbest oldukları görülmektedir.²⁷³

Ajanslar görüldüğü üzere yasal statü, üstlenilen işlev ve görevler, çalışma biçimleri ve mali kaynakları birbirinden farklılık göstermektedir. ABD ve İngiltere gibi Anglo Sakson ülkelerde 1960'lı yıllardan beri kamu ve özel sektör birlikteliğine dayalı bir yapıda faaliyet göstermekle birlikte Japonya ve Fransa gibi ülkelerde geri kalmış bölgelerin ekonomik sorunlarının yanı sıra sosyal sorunlarına da çözüm üreten kuruluşlar olarak bölgesel kalkınmayı amaçlamaktadırlar.²⁷⁴

²⁷² Yahya Can Dura, a.g.e., s.147

²⁷³ Aytül Güneşer Demirci, a.g.e., s. 186

²⁷⁴ Ergüder Can vd., "Türkiye'de Bölgesel Kalkınma Politikası Olarak Kalkınma Ajanslarının Rolü ve

4.1.3.1. Personel Yapısı

“Küreselleşme sürecinin kamu yönetimi alanında ortaya çıkardığı değişimler istihdam alanında kendisini esnek örgütlenme olarak göstermiştir. Bu yeni sürecin önemli bir aktörlü olan kalkınma ajanslarının da personel seçimi noktasında özerk bir yapı göstermekte, personelin işe alınması ve işten çıkarılması noktalarında önemli bir serbestiye sahip olmaktadır. Personel seçiminde genel olarak serbest olan BKA’lar sözleşmeli personel istihdam etmektedir. İstihdam edilen personel önemli ölçüde bir performans denetimine tabi tutulmakta ve denetim sonucunda yeterli başarıyı gösteremeyen personelin sözleşmesi feshedilebilmektedir.”²⁷⁵

BKA’lar personel yapısı bakımından incelendiğinde de ortak bir personel yapısının çıkarılamayacağı görülmektedir. Her ajans bölgesel ihtiyaçlara hizmet edecek biçimde faaliyetlerine ve özelliklerine göre personel dağılımı yapmaktadır. Merkezi idari birimlerin dışında bir yapılanma türü olduklarından ötürü personel rejimi bakımından da kendine özgü bir yapı sergilemektedir. Genellikle BKA’lar mali haklar ve ücretler açısından kendi kuruluş kanunlarınca belirlenen bir personel rejimine sahiptir.²⁷⁶ Personel rejimi konusunda esnek bir yapılanma tercih edildiğinden dolayı personel sayıları sabit olarak belirtilememiştir. Bu durum aşağıda örnek olarak gösterilen bazı ajanslarda da açık şekilde görülmektedir.

Önemi”, içinde **Bölge Biliminde Yeni Yaklaşımlar, 12. Ulusal Bölge Bilimi / Bölge Planlama Kongresi**, İstanbul, 2007, s. 152

²⁷⁵ Yahya Can Dura, a.g.e., s.155

²⁷⁶ Aytül Güneşer Demirci, a.g.e., s. 188

Tablo XII - Farklı Ülkelerde BKA Personel Sayısı

Ülke Adı	Kalkınma Ajansı Adı	Personel Sayısı (Kişi)
<i>Avusturya</i>	Eco-Plus	25-50
<i>Belçika</i>	IDELUX	51-100
	GOM Vlaams-Brabant	11-25
	GOM Oost-Vlaanderen	25-50
<i>Bulgaristan</i>	Smolian RDA	10 veya daha az
	Burgas RDA	10 veya daha az
<i>Almanya</i>	Rhein-Erft	10 veya daha az
	Nordhein-Westfalen	25-50
<i>Danimarka</i>	Storstroms BDC	11-25
<i>İspanya</i>	SODENA	10 veya daha az
	IMPIVA	51-100
<i>Fransa</i>	ARD Haute-Normandie	11-25
	ARD Nord-Pas-de-Calais	251-500
<i>İngiltere</i>	West Midlands	25-50
	Greater London Ent.	51-100
	Scottish Enterprise	500 veya daha fazla
<i>Yunanistan</i>	ETANAM	10 veya daha az
	EPIROU	11-25
<i>İtalya</i>	Fidi Toscana	11-25
<i>İrlanda</i>	Shannon Development	25-50
<i>Hollanda</i>	NOM	25-50
	GOM	25-50
<i>Portekiz</i>	CDR Setubal	11-25
<i>Polonya</i>	Lublin Foundation	11-25
	Rzeszow RDA	51-100
<i>İsveç</i>	ALMI Fôretagspartner	11-25

Kaynak: Aytül Güneşer Demirci, a.g.e., s.189

4.1.4. Bölge Kalkınma Ajanslarının Faaliyetleri

Merkezi yönetimden bağımsız bir idari yapıda olan BKA'lar birçok alanda faaliyet gösterebilmektedirler. BKA'lar faaliyet alanlarına göre Stratejik, Genel Operasyonel ve Sektörel Operasyonel olmak üzere üçlü bir gruptandırılmaya tabi tutulabilirler.

Stratejik BKA'lar buldukları bölgeye ait bilgi tabanının oluşturulması, bölgenin ulusal ve uluslararası platformlarda desteklenmesi, KOBİ'lere destek sağlanması gibi konularda faaliyet göstermektedirler. Genel Operasyonel BKA'lar, sektörler arası gelişme projelerinin oluşturulması, desteklenmesi ve yönlendirilmesinde faaliyet göstermektedirler. Sektörel Operasyonel BKA'lar ise buldukları bölgede belirli bir faaliyeti veya bir yerde belirli bir projeyi desteklemek amacıyla faaliyet göstermektedirler.²⁷⁷ Faaliyetler bakımından yapılan sınıflandırmada BKA'ların içsel kalkınma, yabancı yatırımcı çekmek, girişimcilere hizmet vermek, yerel ve bölgesel yetkililere hizmet vermek, eğitim ve uluslararası faaliyet olmak üzere birçok alanda faaliyet gösterdikleri görülmektedir.²⁷⁸

BKA'lar **yerine getirdikleri faaliyetin niteliğine göre** zayıf ve güçlü BKA olarak ikili bir ayrıma da tutulmaktadır. Zayıf ajanslar, bölgeye dış yatırımcı çekmek, enformasyon hizmeti sunmak, yurtdışında ve kendi ülkelerinde ofisler açmak gibi faaliyet alanına sahipken güçlü ajanslar buldukları bölgeye yatırımcı çekmek dışında bölgesel ekonomi ve iş hayatının geliştirilmesi, bölgesel kentleşme ve çevrenin düzenlenmesi ve istihdamın artırılması gibi daha geniş bir alanda faaliyet gösterdikleri görülmektedir.

²⁷⁷ Metin Berber, Ebru Çelepçi, a.g.e., s.148; Mürteza Hasanoğlu, a.g.e., s.92

²⁷⁸ Serap Kayasü ve diğerleri, a.g.e., s.16

4.1.5. Bölge Kalkınma Ajanslarının Finansman Kaynakları

BKA'ların etkili olarak faaliyet gösterebilmesinin en önemli şartları güçlü finansman kaynaklarına ve bütçeye sahip olmaktır. Farklı ülkelerde yer alan BKA'ların incelenmesi sonucunda finansman kaynaklarının büyük bir bölümünün merkezi yönetim tarafından verildiği görülmektedir. Merkezi yönetimden gelen katkıya ek olarak yerel yönetimlerin kendi bütçelerinden ayırdıkları paylar BKA'ların temel finansman kaynaklarını oluşturmaktadır. Finansman kaynakları konusunda da genel bir açıklama yapmak mümkün değildir.²⁷⁹

Tablo XIII - BKA'ların Finansman Kaynakları

Ülke	Finansman Kaynağı
Fransa	Bölgesel ve Yerel Hükümetler, Özel Sektör ve Ajans Gelirleri
Almanya	Ulusal, Bölgesel ve Yerel Hükümetler
Avusturya	Ulusal Hükümet
İtalya	Ulusal Hükümet
İrlanda	Ulusal Hükümet ve Ajans Gelirleri
Portekiz	Bölgesel Hükümet
Singapur	Ulusal Hükümet, Ajans Kendi Gelirleri
İspanya	Ulusal ve Bölgesel Hükümet, Dünya Bankası, Ajans Kendi Gelirleri
İngiltere	Ulusal Hükümet, Yerel Hükümetler, Kendi Vergi Gelirleri

Kaynak: Gökhan Çalt, a.g.e.

AB'ye üye ülkelerde yer alan BKA'ların finansman kaynaklarına bakıldığında dört kalemin ortaklığı dikkat çekmektedir. Bunlar, yerel ve merkezi yönetimlerce sağlanan fonlar, AB kaynaklı fonlar (yapısal fonlar), özel sektör tarafından sağlanan kaynaklar ve faaliyet gelirleridir. Ajansların bu denli çok sayıda finansman kaynağına sahip olmasının yanında kaynakların miktarı önemlidir. Faaliyet gelirleri dışında kalan kaynakların düşüklüğü ajansları bütçe açığını tamamlamak adına gelir odaklı faaliyetlere yönelmektedir. Böyle bir durumda ajanslar maddi kaynak yaratma çabası doğrultusunda hareket ederek yürütmekle sorumlu oldukları diğer çalışmaları

²⁷⁹ Mürteza Hasanoğlu, Ziya Aliyev, "AB ile Bütünleşme Sürecinde Türkiye'de Bölgesel Kalkınma Ajansları", **Sayıştay Dergisi**, Sayı 60, s. 94

geri plana atmak durumunda kalabilmektedir. Tabii bu durum özel sektörde faaliyet gösteren bir firma statüsündeki Ajanslar için geçerli olabilmektedir. Sadece kamu kaynaklarıyla beslenen bir Ajansın bütçesi bu bakımdan daha güçlüdür.

“Ajansların mali sıkıntıya düşmesi personel sayısında ve kalitesinde yetersizliklere neden olmanın yanı sıra, kısıtlı personelin gelir getirici faaliyetlere yönlendirilmesi sonucu bölge için strateji geliştirme ve uygulama gibi temel faaliyetlerin hayata geçirilmesi olumsuz yönde etkilenmektedir.”²⁸⁰ Bu sebeplerden ötürü faaliyet dışı gelirlerin ajansların finansman kaynakları içindeki rolü ve önemi oldukça büyüktür.

4.2. Türkiye’de Bölge Kalkınma Ajansları

4.2.1 BKA Öncesi İnisiyatifler

Türkiye’de merkezden ve yerelden bazı girişimlerle BKA kurma çalışmaları 1990’ların başlarına dayanmaktadır. Merkezden olan girişimler için GAP İdaresi’nin bölge ofisini ve GAP-Girişimci Destekleme Merkezleri örnek gösterilebilir. Bir de sivil toplum kuruluşlarının, ticaret ve sanayi odalarının öncülük ettiği girişimler vardır ve bunlar yerel inisiyatifler olarak merkezi girişimlerden ayrılmaktadır. İlerleyen kısımda bunlara ayrıca değinilecektir.

BKA’ların gündeme gelmesi önceki bölümlerde de belirtildiği üzere içsel ve dışsal nedenlerden kaynaklanmaktadır. İçsel nedenler ulusal kalkınma planlarının hedeflenen sonuçlara ulaşamaması ve bölgesel eşitsizliklerin merkezi yönetim anlayışıyla giderilememesi olarak gösterilebilir. Dışsal nedenler olarak da AB’ye katılım sürecinde kaydedilen ilerlemeler ve dünya genelinde bölge anlayışının değişmesine bağlı olarak bölgesel politikalarda yaşanan gelişmelere uyum gösterilmesi konusundaki baskılar gösterilebilir.²⁸¹

²⁸⁰ Ergüder Can vd., a.g.e., s. 152

²⁸¹ Fatma Özmen, “AB Sürecinde Türkiye’de Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Karşılaşabilecekleri Temel Sorun Alanları”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, C.13, Sayı 13, Isparta, s.333-334

4.2.1.1. GAP – Girişimci Destekleme ve Yönlendirme Merkezleri (GİDEM)

Proje, GAP bölgesinde, Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (Sürdürülebilir İnsani Kalkınma) çerçevesinde Güneydoğu Anadolu Bölgesindeki beş şehir merkezinde (Adıyaman, Diyarbakır, Gaziantep, Şanlıurfa ve Mardin) illerinde faaliyete Ağustos 1997’de geçirilmiştir. Proje; GAP idaresi, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği (TOBB), Türkiye Kalkınma Bankası ve Küçük ve Orta Ölçekli Sanayi Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı (KOSGEB) ortaklığında şekillenmiştir.²⁸²

GİDEM’lerin amacı bölgelerinde yatırımcılığı ve girişimciliği özendirmek, yerli ve yabancı sermayeyi bölgeye çekebilmek açısından gerekli danışmanlık hizmetini vermektir. Girişimcileri GAP’ın yarattığı iş ve yatırım ortamına katılmasına danışmanlık hizmetleri vererek bölgenin kalkınmasına yardımcı olurken, diğer bir taraftan da işgücü, üretim ve teknolojinin gelişmesinde etkin olmayı hedeflemektedir.²⁸³

Yarı otonom bir yapıya sahip olan ve girişimcilik mantığıyla hareket eden GİDEM’ler her beş il merkezinde teknolojik açıdan en iyi şekilde donatılmışlardır. Her ofiste iki yatırım uzmanı hizmet vermekte; yerel, ulusal ve uluslararası yatırımcılara danışmanlık hizmet sağlamaktadır. “UNDP tarafından desteklenen GİDEM projesi, %55 i hükümet tarafından paylaşılan toplam 729,000 ABD Doları tutarındaki bütçeye sahiptir. TOBB, Türkiye Kalkınma Bankası ve KOSGEB önemli oranda katılımında bulunmuşlardır. Beş büronun yıllık işletim maliyeti toplam 200,000 ABD Dolarıdır.”²⁸⁴ Bu proje 31 Mart 2002 tarihinde tamamlanmıştır. Ancak ulusal ve yerel sermaye kuruluşları ve bölgesel yönetimler bu projenin devamı için talepte bulunmuşlardır. Projenin ikinci aşaması için hazırlıklar yürütülmektedir.

²⁸² “Güneydoğu GİDEM’de Girişimcilerin Desteklenmesi GAP/GİDEM” (Çevrimiçi)

http://www.undp.org.tr/undp/gidem_tr.htm, 11.08.2010

²⁸³ Metin Berber, Ebru Çelepci, a.g.e., s.152

²⁸⁴ http://www.undp.org.tr/undp/gidem_tr.htm, 11.08.2010

4.2.1.2. Ege Bölgesi Kalkınma Ajansı (EBKA)

EGEV (Ege Ekonomiyi Geliştirme Vakfı) bünyesinde oluşturulan ve günümüzdeki Ajanslardan oldukça farklı bir Kalkınma Ajansıdır. 1992 yılında İzmir ve Ege bölgesinin ekonomik gelişmesini hızlandırmak için yurtiçi ve yurtdışı yatırımcıların bölgeye ilgisini arttırarak tanıtma, teşvik çalışmaları ve bölgenin aynı amacı taşıyan diğer kurum ve kuruluşlarıyla işbirliği yapmak amacıyla kurulmuştur.²⁸⁵ EBKA kuruluş çalışmalarına 1993 yılında başlamıştır. EBKA bu aşamada Fransa'dan ve Avrupa'daki çeşitli Kalkınma Ajanslarından destek ve danışmanlık hizmetleri almıştır. EBKA'nın temelde iki ana stratejisi vardır. Bunlar; Türkiye'yi tanıtmak, İzmir, Ege bölgesini tanıtmaktır. EBKA'nın amaçlarından bazıları şunlardır:²⁸⁶

- Ege bölgesinin güç birliği ve işbirliği yapmak suretiyle ortak amaç ve çıkarlar doğrultusunda ulusal hedefler dikkate alınarak ortak bir kalkınma stratejisi oluşturmak,
- Yerel yönetimlerin yetkilerinin genişletilmesine ve mali özerklik kazanmalarına önayak olmak. Yerel potansiyelleri değerlendirmeye yönelik olarak bölgesel çıkar, hedef ve amaçları belirlemek,
- Bu hedefler çerçevesinde plan, proje ve stratejiler oluşturmak,
- Bu plan, proje ve stratejilerin gerçekleştirilmesi yönündeki girişimleri sürdürmek,
- Yabancı firmaların bölgedeki yatırımlarında teknik danışmanlık hizmeti vermek,
- Bölge illerinin yatırım olanaklarını tespit etmek ve bu konuda yabancı yatırımcıya yönelik tanıtım dokümanları hazırlamaktır.

EBKA'nın yukarıda belirtilen amaçlarının birçoğu günümüz Kalkınma Ajansları bünyesinde kurulan Yatırım Destek Ofisleri'nin gerçekleştirdiği faaliyetlere benzemektedir.

EGEV'in ana amacı bölgesel planlamayı etkili bir kurumsal altyapı oluşturarak çeşitli paydaşların ortak katılımıyla hazırlanan bir yapıya dönüştürmeyi hedeflemektir. Ancak EBKA, BKA olarak etkin bir şekilde çalışmamış EGEV'in bünyesinde vakfın sürekliliğine katkıda bulunması amacıyla anonim şirket olarak varlığını sürdürmektedir.²⁸⁷

²⁸⁵ EGEV (Ege Ekonomiyi Geliştirme Vakfı) tarihi için bkz. (Çevrimiçi) www.egev.org, 19.08.2010

²⁸⁶ Metin Berber, Ebru Çelepçi, a.g.e., s.152

²⁸⁷ Ebru Ertugal, "Strategies For Regional Development: Challenges Facing Turkey On The Road To

4.2.1.3. Mersin Kalkınma Ajansı

Mersin Ticaret ve Sanayi Odası bünyesinde 2002 yılı Haziran ayında faaliyete geçirilen Mersin Kalkınma Ajansının kurulma aşamasında; EURADA, Info Murcia, Shannon ve Alsace Kalkınma Ajanslarından danışmanlık ve bilgi desteği alınmıştır. Bu ajansın temel amacı Mersin'in ekonomik, sosyal ve kültürel açıdan canlanma ve gelişmesini sağlamak ve yaşam kalitesini yükseltmektir. Bu kapsamda,²⁸⁸

- Her türlü altyapıyı geliştirmek,
- Kamu kurum ve kuruluşlarını, uluslar arası örgütleri ve sivil toplum örgütlerini yörelinin gelişmesi için yönlendirmek ve yerel gelişme politikaları oluşturmak,
- Stratejik araştırmalar yapmak,
- Ulusal ve uluslar arası yatırımcıları bölgeye çekmek, bilgi vermek ve rehberlik etmek,
- Yabancı ve yerli firmalar arasında bilgi aktarımları yapmak,
- KOBİ'leri geliştirmek ve rekabet güçlerini arttırmak, dışa açılma faaliyetlerini desteklemek,
- Karşılıklı ziyaretler, fuarlar ve iş delegasyonları planlamak,
- Avrupa Birliği Yerel Bilgi Bürosunu işletmek ve AB ile entegrasyona destek vermek,
- Bilimsel, ekonomik, sosyal ve kültürel çalışmalar yapmak, konferans, seminer, açık oturum, panel, sergi, festival vb. faaliyetleri organize etmek,
- Mersin'in gelişmesine yönelik bilgi bankası oluşturmak, bölge ve ajans ihtiyaçları için gerekli dokümanları yayımlamak,

yapılmak istenenler arasındadır. Mersin Kalkınma Ajansı, tamamen Mersin Ticaret ve Sanayi Odası'nın inisiyatifinde gerçekleştirilmiş bir proje olarak Mersin'e daha fazla yatırımcı çekmek ve kentin tanıtımını uluslararası alanda yapmaya yönelik olarak kurgulanmış fakat uygulamada başarısız olmuş bir projedir. Günümüzde TR63 Düzey 2 Bölgesi olarak adlandırılan bölgede Çukurova Kalkınma Ajansı, Adana ve Mersin illerinin kalkınması amacıyla hizmet vermektedir.

EU Membership”, **Turkish Quarterly**, 2005 (Çevirimiçi)
http://www.esiweb.org/pdf/esi_turkey_tpq_id_40.pdf, s.15

²⁸⁸ Metin Berber, Ebru Çelepçi, a.g.e, s. 153

Sonuç olarak, GİDEM, EBKA ve Mersin Kalkınma Ajansı; Ticaret - Sanayi Odaları ve vakıflar bünyesinde kurulmaları, sınırlı kaynaklara sahip olmaları ve yaptırım güçlerinin olmaması gibi sebeplerden dolayı etkin olamamakla birlikte Kalkınma Ajansları anlamında yerel inisiyatiflerin ilk denemeleri olmuşlardır. Özellikle EBKA örneğinde “yerel yönetimlere mali özerklik” talep edebilecek kadar kalkınmayı yerele odaklayan yaklaşımlara sahip oldukları görülmektedir. Yerel inisiyatifler aşağıdan yukarıya (bottom up) bir yaklaşımda gerçekleştirmeyi ve katılımcılığı arttırmayı hedeflemişlerse de katılımcılık yönünden tek taraflı ve sermaye odaklı girişimler oldukları görülmektedir. Bu sonuca kurulmalarında ön ayak olan firmaların ve vakıfların özelliklerinden ulaşılabilmektedir.

4.2.2. Bölge Kalkınma Ajanslarına Geçiş

1999 Helsinki Zirvesi sonrası süreçte Türk mevzuatının AB müktesebatına uyumu doğrultusunda gerçekleştirilecek yenilikler arasında bölgesel politikalar da yer almaktaydı. İlk etapta AB istatistikî sistemine uygun olarak hazırlanmış olan NUTS (Nomenclature of Territorial Units for Statistics /İstatistikî Bölge Birimleri Sınıflandırması) birimlerinin düzeyinde faaliyet gösterecek olan BKA adlı yeni yapılanmalar bölgesel politika konusunda yaşanan dönüşümün somut bir sonucu olarak kendini göstermiştir.

Türkiye için 2001 yılı AB tarafından KOB’de Orta Vadeli Hedefler arasında belirlenmiş olan BKA’lar 2003 yılı KOB ile birlikte Kısa Vadeli Hedefler arasında yerini almıştır. Orta Vadeli hedeflerden Kısa Vadeli hedeflere geçilmesinde Düzey 2 bölgelerinde kurulacak ve Operasyonel programları yürütecek Ajansları bir an önce yaşama geçirme yönündeki baskı oldukça etkili olmuştur. AB tarafından dile getirilen bu istek 25 Nisan 2003 tarihli Kamu Yönetimi Temel Kanunu Taslağı’nda da açıkça yerini almıştır. Taslağın üçüncü kısmının birinci bölümü 25. Maddesinde yeni bir yapılanma olarak BKA’ların kurulacağı da ifade edilmiştir.²⁸⁹

²⁸⁹ Madde 25- “Ulusal kalkınma planı ile uyumlu olarak İstatistikî Bölge Birimi-2 Düzeyinde

BKA'ların kurulması konusunda AB' nin etkisi hem 2001 tarihli hem de 2003 tarihli Katılım Ortaklığı Belgeleri'nde açık bir şekilde görülmüştür. Sobacı'ya göre herhangi bir politika transferini en açık şekilde görebilmek için resmi dokümanlara bakılması gerekmektedir. Türkiye için hazırlanan her ilerleme raporunda AB'nin bölgesel politikası ile uyum sağlanmasına yönelik ifadelerle karşılaşılmaktadır. Katılım Ortaklığı dokümanlarına yapılan büyük vurguda AB'nin zorunlu politika transferi konusunda tutumu açık bir şekilde görülmektedir.²⁹⁰

Bölge Kalkınma Ajanslarına en baştan beri bölgesel özerklik taleplerini gündeme getirecekleri korkusuyla karşı çıkılmakla birlikte AB'nin Lizbon Strateji Belgesi sonucu Birliğe aday olacak ülkelere yönelik uyguladığı küresel ağlara (global networks) Türkiye'nin potansiyeli yüksek bölgelerinin dahil edilmesi projesi konunun dikkat edilmesi gereken farklı bir boyuttur. Küresel rekabet ortamında Birliğin, İstanbul, İzmir, Mersin vb. stratejik önemi olan illerinin yer aldığı bölgelere ihtiyacı vardır. Bu durumun somut bir şekilde kendini 2006 yılında pilot olarak kurulacak İzmir ve Çukurova Kalkınma Ajanslarında gösterecektir.

Türkiye'de BKA'lara geçiş 08.02.2006 tarihli ve 26074 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 5449 sayılı "Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun" ile gerçekleşmiştir. Kanunun resmi gazetede yayımlanmasını takiben iki pilot bölgede bölge kalkınma ajansı kurulmuştur.²⁹¹ Ancak, BKA'lara geçiş süreci zorlu şekilde olmuştur. Çeşitli kesimlerden BKA'lara yönelik tepkiler gelmiştir.

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 yönetim ile ilişkileri kanunla düzenlenir.", Tekin Avaner, "BKA Siyasal Rejim Sorunu Yaratır mı?", içinde Menaf Turan (Der.) **Bölge Kalkınma Ajansları: Nedir Ne Değildir?**, Ankara, Paragraf Yayınevi, 2005, s.252

²⁹⁰ Zahid Sobacı, "Regional Development Agencies in Turkey: Are They Examples of Obligated Policy Transfer", **Public Organization Review**, 2008

²⁹¹ TR62 Düzey2 Bölgesi (Çukurova Kalkınma Ajansı) ve TR31 Düzey 2 Bölgesi (İzmir Kalkınma Ajansı)

Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği (TMMOB), Bağımsız Cumhuriyet Partisi (BCP) ve Cumhuriyet Halk Partisi (CHP) çeşitli yayın organları aracılığıyla Ajans sistemine karşı oldukları yönünde görüş bildirmişlerdir.²⁹² BKA'lara yönelik tepki alanı yerelleşmeyi arttıracığı ve üniter devlet yapısına zarar vererek ülkenin BKA'lar temelinde bölüneceği düşüncesiyle birlikte BKA'ların Türk hukuk sistemine aykırı yapılanmalar olduğu şeklinde düşüncelerden kaynaklanmaktadır.

Bu doğrultuda önce Cumhuriyet Halk Partisi tarafından Mart 2006'da kanunun bazı maddelerinin iptali istemi ile Anayasa Mahkemesine başvurmuştur. Türkiye Mühendis ve Mimar Odaları Birliği tarafından Danıştay'a Temmuz 2006'da yürütmeyi durdurma davası açılmıştır. Ön Bölgesel Gelişme Planı ile uyumlu olarak ve yıllık çalışma programlarında belirlenen öncelikli faaliyet alanları çerçevesinde, Çukurova Kalkınma Ajansı ve İzmir Kalkınma Ajansı proje teklif çağrısı ilanına çıkacağı dönemde ikincil mevzuat ile ilgili olarak açılan bu davalar nedeniyle ajanslar belirli bir süre faaliyette bulunamamıştır.

Söz konusu dava Danıştay 10. Dairesince 30.01.2007 tarihinde karara bağlanmış ve TMMOB istemi haklı bulunmuştur. Kanunun yürütmesi durdurularak Anayasa Mahkemesi Başkanlığına başvurulabileceğine karar verilmiştir.²⁹³ Bu doğrultuda mahkeme,

²⁹² Örneğin, TMMOB 5 Şubat 2005 tarihli açıklamasında "..... Emek Platformu; 19 Ocak 2005 tarihli, İnsanca Yaşanacak Bir Türkiye İçin Halkımıza Çağrı metninde; sorunları tespit edip, "Bu bozuk düzen değişmelidir. Sosyal güvenlik, sağlık, eğitim, altyapı başta olmak üzere kamusal hizmetler tepeden tırnağa halkın yararı doğrultusunda yeniden yapılandırılmalıdır" saptamasında bulunmuştur. Çünkü; siyasi iktidarın çıkardığı ve çıkarmayı düşündüğü; Genel Sağlık Sigortası, Emeklilik Yasası, Aile Hekimliği, Temel Sağlık Yasası, Kamu Yönetimi Temel Yasası, Kamu Personel Yasası, Yerel Yönetim Yasaları, **Bölge Kalkınma Ajansları**, Gelir İdaresi Yasası **ile küresel kapitalizme eklenme süreci tamamlanacak, Ülke Pazar, Devlet Tüccar, Vatandaş Müşteri haline getirilecektir. Sürecin sonucu ise, tam bir ekonomik ve sosyal yıkım olacaktır.** Oysa bizler; Siyasi iktidarın tüm bu yıkım politikalarına karşı; halkın temel ihtiyaçlarının herkese adil, eşit, ulaşılabilir, ücretsiz olmasını ve gereksinimi kadar kamu hizmeti talep ediyoruz." şeklinde açıklama yapmıştır. (Çevrimiçi) "Bka Türkiye'ye Uymaz" Diyenler Kimler?", http://www.yayed.org.tr/genel/bizden_detay.php?kod=61&tipi=7&sube=0

²⁹³ T.C. Danıştay Onuncu Daire, Esas No. 2006/5588

- Dava konusu yönetmeliğin 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun'un 1, 2, 3, 4, 5, 7, 8, 10, 11, 15, 16, 17. Maddeleri ile ilgili düzenlemeler yaptığına,
- Kanunun bu maddelerinin bir kısmının iptali istemi ile daha önce Anayasa Mahkemesine başvurulduğu için, bunlar dışında kalan kısımların iptal talebi ile Anayasa Mahkemesine başvurulmasına ayrıca yürürlüğünün durdurulmasının istenmesine,
- Anayasa'ya aykırı olduğu sonucuna varılan Kanun hükmüne dayanılarak düzenleme yapan yönetmeliğin de hukuka aykırı olacağına,
- Yönetmeliğin, Anayasa Mahkemesince karar verilinceye kadar yürütmesinin durdurulmasına,
- Anayasa Mahkemesince beş ay içinde karar verilememesi halinde bu süre sonunda dosyadaki bilgi ve belgeler esas alınarak yeniden bir karar verilmesine, karar vermiştir.

Danıştay'ın yürütmeyi durdurması ile başlayan, kanununun bazı tali hükümlerinin iptali ve yürürlüğünün durdurulması ile sonuçlanan hukuki süreç ile ilgili olarak, Anayasa Mahkemesi Kasım 2007'de nihai kararı vermiştir.²⁹⁴ Anayasa Mahkemesinin genel olarak olumlu sayılabilecek kararını müteakiben, Danıştay'ın Şubat 2008'de yürürlüğün durdurulma işleminin kaldırılmasına yönelik kararıyla, Ajansların kurumsal açıdan işlem tesis etmesinde ve faaliyetlerine devamında herhangi bir engel kalmamıştır.

Bölge Kalkınma Ajanslarının çalışma biçimlerini genel hatlarıyla düzenleyecek olan kanun farklı şekillerde kurgulanmış, ilk kanun çalışmasında yer alan "Bölge Kalkınma Ajansı" kullanımını ikinci çalışmada "Kalkınma Ajansı" olarak kullanılmıştır. Anayasa Mahkemesinin Ajansları hukuki yönden meşrulaştıran kararının ardından gerek AKP hükümeti gerek DPT, bölge bazında yürütülecek programları uygulamaya geçirmek ve AB uyum sürecini hızlandırmak amacıyla kalan Ajanslara yönelik çalışmalara başlamıştır.

²⁹⁴ İlgili Karar İçin bkz.: RG: 23 Şubat 2008, 26796

2006 yılında pilot projeler olarak hayata geçen İzmir ve Çukurova Kalkınma Ajansları dışında 8 Yeni Kalkınma Ajansları Kuruluş Kararnameleri²⁹⁵ ve 16 Yeni Kalkınma Ajansları Kurulması Kararnameleri ve Ekleri²⁹⁶ resmi gazetede yayımlanarak 26 adet olarak belirlenen NUTS 2 bölgeleri üzerinde faaliyette bulunacak kalkınma ajansları hukuki yönden kurulmuştur.

4.2.3. Türkiye’de Bölge Kalkınma Ajanslarının Hukuki Yapısı

4.2.3.1. Kurulma Gerekçeleri

Kalkınma ajansları hukuk sistemimize ‘5449 Sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun’ adı altında girmiş bulunmaktadır. Kanunun genel gerekçesinde, önceki dönemlerde uygulanmış olan bölgesel politikaların genel bir durum değerlendirilmesi yapılarak GAP dışında bölgesel kalkınma projelerinin kapsamlı bir şekilde uygulanma şansı bulamadıkları belirtilmiştir. Diğer taraftan, AB ile üyelik ve uyum sürecinde, Katılım Öncesi Mali Yardımlardan yararlanabilmek amacıyla BKA’ların Katılım Ortaklığı Belgesi’nde belirtilen hedefler doğrultusunda yaşama geçirilmesi gereken yapılanmalar olduğu vurgulanmıştır.

Gerekçede “...şimdiye kadar yapılan kalkınma planlarının bölgelerarası gelişmişlik düzeyi farklılıklarının azaltılmasında etkisiz kaldığı, kapsamlı bir uygulama şansı bulamadığı ve hedeflenen gelişme düzeyini yakalayamadığı ve sağlanan olumlu gelişmelere rağmen Türkiye’de bölgeler arası gelişmişlik farkının çok yüksek olduğu”²⁹⁷ vurgulanmıştır.

Kanunun gerekçesinde “küresel rekabet sürecinde yerel girişimcilik, yerel kaynakların harekete geçirilmesi, yerel potansiyellere bağlı olarak sektörel uzmanlaşma sağlanması ve rekabet gücünün artırılması yönünde çalışmalar yapacak

²⁹⁵ Bazı Düzey 2 Bölgelerinde Kalkınma Ajanslarının Kurulması Hakkında Karar, Resmi Gazete Yıl:2008 Sayı:14306

²⁹⁶ Bazı Düzey 2 Bölgelerinde Kalkınma Ajanslarının Kurulması Hakkında Karar, Resmi Gazete Yıl: 2009 Sayı:15236

²⁹⁷ 5449 Sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun Genel Gerekçesi, (Çevrimiçi) http://www.dpt.gov.tr/bgyu/kalkinmaajans/Genel_Gerekce.pdf 14.05.2010

olan Kalkınma Ajansları, hızla değişen koşullara ayak uydurabilmek için çabuk karar alıp uygulayabilen, esnek ve dinamik bir yapıya sahip olmalıdır” denilmektedir. Bu nedenle de planların sürdürülebilir olması için “kurumsal yapının katılımcı olması ve yerel aktörlerin çabalarını ve potansiyellerini içermelidir”²⁹⁸ denilmektedir.

Dünyada artık bölgesel gelişme planlarının hareket noktasının sadece bölgeler arası gelişmişlik farklılıklarını gidermeye yönelik olarak kurgulanmadığı, yeni bölgesel gelişme ve planlama anlayışının en önemli özelliklerinin; sürdürülebilir, dengeli, insan odaklı, esnek, rekabetçi, katılımcı ve yerel aktörlerin çabalarını, potansiyellerini yaşama geçirecek uygulamalar içeren bir yapıda olduğu vurgulanmıştır. Bu yapıya uygun olarak yerel/bölgesel dinamiklerin potansiyelini tespit edecek, **ulusal öncelikler ile uyumlu** (Vurgu bana ait) olarak katılımcı bir anlayışla ortak akıl kullanarak esnek, aksiyona dayalı, rol paylaşımına açık ve insan odaklı programlar, gelişme politikaları ve rekabetçi projelerin desteklenmesi aşamalarında teknik kapasitesi yüksek bir kurum olarak Kalkınma Ajanslarının gerekliliği vurgulanmıştır.

4.2.3.2. Ajansların Yapısı

4.2.3.2.1. Kuruluşu

Ajanslar 5449 sayılı kanunun 3. Maddesine göre, “...bölgeler esas alınarak, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığının bağlı olduğu Bakanın teklifi üzerine Bakanlar Kurulu kararı ile kurulur. Ajansın merkezinin bulunacağı il, kuruluş kararnamesinde belirtilir” denmektedir. Ajansların tüzel kişiliği haiz ve kanunla düzenlenmemiş bütün işlemlerinde özel hukuk hükümlerine tabi olduğu da aynı maddede belirtilenler arasındadır.

²⁹⁸ 5449 Sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun Genel Gerekçesi, (Çevrimiçi) http://www.dpt.gov.tr/bgyu/kalkinmaajans/Genel_Gerekce.pdf 14.05.2010, s.4

Türkiye’de BKA’ların kuruluş sürecinde anlattığımız üzere, pilot ajanslar olan İzmir ve Çukurova Kalkınma Ajanslarından sonra iki farklı Bakanlar Kurulu kararı ile 8 ve 16 olmak üzere toplam 24 adet kalkınma ajansı kurulmuştur. Aşağıdaki tabloda kurulan ajanslar ve merkezlerinin bulunduğu iller gösterilmiştir.

Tablo XIV - 2008 ve 2009 Yıllarında Düzey 2 Bölgelerinde Kurulan Kalkınma Ajansları

Düzey 2 Bölgesi	Merkez	Kapsamdaki İller	Kurulduğu Yıl
TR10	İstanbul	İstanbul	2008
TR52	Karaman, Konya	Konya	2008
TR83	Samsun	Amasya, Çorum, Samsun, Tokat	2008
TRA1	Erzurum	Bayburt, Erzincan, Erzurum	2008
TRB2	Van	Bitlis, Hakkari, Muş, Van	2008
TRC1	Gaziantep	Adıyaman, Gaziantep, Kilis	2008
TRC2	Diyarbakır	Diyarbakır, Şanlıurfa	2008
TRC3	Mardin	Batman, Mardin, Şırnak, Siirt	2008
TR21	Tekirdağ	Edirne, Kırklareli, Tekirdağ	2009
TR22	Balıkesir	Balıkesir, Çanakkale	2009
TR32	Denizli	Aydın, Denizli, Muğla	2009
TR33	Kütahya	Afyonkarahisar, Kütahya, Manisa, Uşak	2009
TR41	Bursa	Bilecik, Bursa, Eskişehir	2009
TR42	Kocaeli	Bolu, Düzce, Kocaeli, Sakarya, Yalova	2009
TR51	Ankara	Ankara	2009
TR61	Isparta	Antalya, Burdur, Isparta	2009
TR63	Hatay	Hatay, Kahramanmaraş, Osmaniye	2009
TR71	Nevşehir	Aksaray, Kırıkkale, Kırşehir, Nevşehir, Niğde	2009
TR72	Kayseri	Kayseri, Sivas, Yozgat	2009
TR81	Zonguldak	Bartın, Karabük, Zonguldak	2009
TR82	Kastamonu	Çankırı, Kastamonu, Sinop	2009
TR90	Trabzon	Artvin, Giresun, Gümüşhane, Ordu, Rize, Trabzon	2009
TRA2	Kars	Ağrı, Ardahan, Iğdır, Kars	2009
TRB1	Malatya	Bingöl, Elazığ, Malatya, Tunceli	2009

Kaynak: 8 Yeni Kalkınma Ajansları Kuruluş Kararnameleri RG:2008/14306; 16 Yeni Kalkınma Ajansları Kurulması Kararnamesi ve Ekleri RG: 2009/15236

Kalan 24 ajansın kurulmasıyla birlikte 26 adet olarak belirlenen Düzey 2 bölgelerinde faaliyete geçecek ajanslar belli olmuştur.

4.2.3.2.2. Görev ve Yetkileri

Ajansların görev ve yetkileri kanunun 5. Maddesinde sayılmıştır. Özetleyecek olursak Ajans, yerel yönetimlerin planlama çalışmalarına teknik destek sağlamak, bölge plan ve programlarının uygulanmasını sağlayıcı faaliyet ve projelere destek olmak ve bu kapsamda desteklenen faaliyet ve projelerin uygulanma sürecini izlemek, değerlendirmek ve sonuçlarını DPT'ye bildirmekle görevlidir. Öte yandan bölgenin kırsal ve yerel kalkınma ile ilgili kapasitesinin geliştirilmesini katkıda bulunacak projelere destek sağlamak, bu kapsamda yürütülen diğer projeleri izlemek, bölgesel gelişme hedeflerini gerçekleştirmeye yönelik olarak kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasında işbirliğini sağlamak, ajansa tahsis edilen kaynakları bölge plan ve programlarına uygun olarak kullanmak ve kullandırmak gibi görev ve yetkilere sahiptir. Ajansın sayılan tüm görev ve yetkileri bünyesinde oluşturacağı birimler bazında yürütülecektir.

4.2.3.2.3. Ajansın Teşkilatı

Ajansın teşkilat yapısı kanunun 7. Maddesinde belirtildiği üzere dört temel organdan oluşmaktadır. Bunlar:

- Kalkınma Kurulu
- Yönetim Kurulu
- Genel Sekreterlik
- Yatırım Destek Ofisleri

olarak sayılmıştır.

Türkiye'deki BKA'ların teşkilat yapısı danışma işlevi daha ağırlıklı olan geniş katılımlı bir Kalkınma Kurulu'ndan, karar alma organı olarak kamu-özel sektör işbirliği ile çalışacak bir yönetim kurulundan ve teknik kapasitesi yüksek, etkin bir özel sektör kuruluşu gibi faaliyet gösterecek olan icra organı niteliğindeki Genel sekreterlikten oluşmaktadır.

4.2.3.2.3.1. Kalkınma Kurulu

Kanunun 8. Maddesine göre 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” oluşturulmuştur. Kalkınma kurulu, illerin dengeli şekilde temsilini sağlayacak yapıda en fazla yüz üyeden oluşmaktadır.

Kalkınma Kurulu'nun görev ve yetkileri kanunun 9. Maddesinde liste halinde sayılmıştır. Buna göre:

- a) Tek ilden oluşan bölgelerde yönetim kurulunda yer alacak özel kesim ve/veya sivil toplum kuruluşları temsilcilerini ve iki katı yedeklerini sırasıyla seçmek.
- b) Ajansın yıllık faaliyet ve iç denetim raporlarını görüşmek, değerlendirmek ve yönetim kuruluna önerilerde bulunmak.
- c) Bölgenin sorunlarına ve çözüm önerilerine, tanıtımına, potansiyeline ve önceliklerine yönelik olarak yönetim kuruluna tavsiyelerde bulunmak.
- d) Toplantı sonuçlarını Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığına raporlamak ve toplantıya ilişkin bir sonuç bildirisi yayımlamak.

gibi görev ve yetkilere sahip olan Kalkınma Kurulu, bölgedeki önemli aktörlerin yer aldığı, yönetim kuruluna çeşitli konularda tavsiyelerde bulunan Ajansın çok taraflı ve çok aktörlü bir anlayışın ürünü olduğunu pekiştiren danışma organı olarak öne çıkmaktadır. Öte yandan Kalkınma Kurulunun bileşenleri Ajanslar arasında farklılık göstermekte, sermaye kesiminden gelen üye sayısının kimi Kalkınma Kurullarında yüksek olması bölgedeki halkın temsili konularında eleştiri konusu olmaktadır.

4.2.3.2.3.2. Yönetim Kurulu

Yönetim Kurulu, Ajansların 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 oluşur. Ancak, birden fazla ilden oluşan bölgelerdeki illerde; ticaret ve sanayi odalarının ayrı ayrı kurulmuş bulunması halinde, yönetim kurulunda yer alacak temsilci Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği Yönetim Kurulu tarafından belirlenir.

Yönetim Kurulunun görev ve yetkileri kanunun 11. Maddesinde sayılmıştır. Ajansın mali kaynaklarının yönetimine ilişkin olarak, “Yıllık çalışma programını kabul etmek ve Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığının onayına sunmak.”, “Yıl içinde ihtiyaçlara göre bütçeyi revize etmek”, “Yıllık mali raporu ve kesinleşen bütçe sonuçlarını onaylamak”, “Altı aylık ara rapor ile yıllık faaliyet raporunu Devlet Planlama Teşkilatına göndermek”, “Ajans bütçesini onaylamak ve Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığına göndermek” gibi görev ve yetkileri vardır.²⁹⁹

Öte yandan ajansın içsel yapısına ilişkin olarak “Personelin işe alınması ve işine son verilmesine karar vermek”, “Genel sekreteri belirlemek ve Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığının onayına sunmak”, “Taşit dışındaki malların alımı, satımı ve kiralanması ile hizmet alımı konularında genel sekreterin yetkili olacağı sınırları tespit etmek” gibi görev ve yetkileri bulunmaktadır.

²⁹⁹ Ajanslar her ne kadar idari ve mali yönden özerk kuruluşlar olarak varlık gösterse de DPT'nin özellikle Yıllık Çalışma Programını ve Ajans bütçesini onaylama gibi fonksiyonlara sahip olması DPT'nin Ajansların Koordinasyonunda sorumlu olmakla birlikte önemli konularda onay makamı olduğunu da göstermektedir.

Ajans organlarından Yönetim Kurulu, Türkiye'deki Bölge Kalkınma Ajanslarının özellikle Avrupa'daki Kalkınma Ajanslarından farklı bir yönünü göstermektedir. Bölge illerinin Valilerinin Yönetim Kurulunda yer alması merkeziyetçi yönetim yapısının Ajanslarda kısmen de olsa varlığını sürdürdüğünü göstermektedir.

4.2.3.2.3.3. Genel Sekreterlik

Genel Sekreterlik, Ajansın icra organıdır. Genel Sekreterliğin ve Yatırım Destek Ofislerinin en üst amiri Genel Sekreterdir. Genel Sekreter Yönetim Kuruluna karşı sorumludur. Genel Sekreterin görev ve yetkileri 14. Maddede liste halinde sayılmıştır. Bunların bir kısmı yönetim kuruluna ilişkin olduğu gibi bir kısmı Ajansın iç faaliyetlerine ilişkindir.

Yönetim Kuruluna ilişkin olanlar;

- Yönetim Kurulu kararlarını uygulamak,
- Yıllık Çalışma Programı ile Bütçeyi hazırlamak ve Yönetim Kuruluna sunmak,
- Yönetim kurulu tarafından tespit edilecek sınırlar içerisinde, taşıt dışındaki taşınır malların alımına, satımına, kiralanmasına ve hizmet alımına karar vermek

olarak sayılmıştır.

Ajansın faaliyetlerine ilişkin olarak ise;

- Bölgedeki kişi, kurum ve kuruluşların proje üretme ve uygulama kapasitesini geliştirmek,
- Özel kesim, sivil toplum kuruluşları ve yerel yönetimlerin proje ve faaliyet tekliflerini değerlendirerek mali destek sağlamak üzere yönetim kuruluna öneri götürmek,
- Desteklenen proje ve faaliyetleri izlemek, değerlendirmek ve raporlamak,
- Yerel yönetimlerin çalışmalarına destek sağlamak,
- Personelin performans ölçütlerini belirlemek ve performansını değerlendirmek

gibi birçok görev ve yetkiye sahiptir.

4.2.3.2.3.4. Yatırım Destek Ofisleri

Yatırım Destek Ofisleri, kanunun 15. Maddesinde düzenlenmiştir. Bölge illerinde, yönetim kurulu kararı ile biri koordinatör olmak üzere, en çok beş uzmandan oluşan Yatırım Destek Ofisleri teşkil edilmektedir. Yatırım Destek Ofislerinde çalışan uzman personel sayısı, bölge ve ilin ihtiyaçlarına cevap veremez hale geldiği takdirde bu

sayı, Yönetim Kurulu kararı ve Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığının onayı ile artırılmaktadır. Yatırım Destek Ofisleri görevleri ile ilgili olarak Genel Sekreterliğe karşı sorumludur. Yatırım Destek Ofislerinde yatırımcılara sunulan hizmetler tamamen ücretsizdir. Kanununun 16. Maddesinde Yatırım Destek Ofislerinin görevleri belirtilmiştir. Buna göre;

- Bölge illerinde, özel kesimdeki yatırımcıların kamu kurum ve kuruluşlarının görev ve yetki alanına giren izin ve ruhsat işlemleri ile diğer idarî iş ve işlemlerini ilgili mevzuatta belirtilen süre içerisinde, ilgili mevzuatta bir süre belirtilmemişse öncelikle ve ivedilikle sonuçlandırmak üzere yönetim kurulu adına tek elden takip ve koordine etmek,
- Yatırımları izleme,
- İlgili mevzuattaki başvuru koşulları ve istenen belgeler doğrultusunda yatırımcıya bilgi vermek ve yol göstermek,
- Başvurular hakkında ön inceleme yapmak,
- İş ve işlemler konusunda valiliğe ve genel sekreterliğe bilgi vermek,

gibi konularda Yatırım destek ofisleri yetkilidir.

5449 sayılı Kanunda Ajansların çalışma birimleri arasında sadece Yatırım Destek Ofisleri geçmektedir. Bölge illerinde kurulan Yatırım Destek Ofisleri, Ajans faaliyetlerinin illerde yürütülmesi konusunda büyük destek sağlayabilmektedir. Ayrıca, Ajansların önümüzdeki dönemlerde NUTS 3 olarak adlandırılan il düzeyinde kurulabilmesi açısından da bir tür altyapı sağlayabilecekleri düşünülmektedir.

4.2.3.2.3.5. Ajansın Personel Rejimi

Kanunda Ajans personeli konusunda niteliğinden sayısına değin oldukça ayrıntılı düzenlemeler yer almaktadır. Kanununun 18. Maddesinde belirtildiği üzere “Ajans hizmetleri, iş mevzuatı hükümlerine göre istihdam edilen uzman personel ve destek personeli eliyle yürütülmektedir.”

Destek personeli; sekreterlik, halkla ilişkiler, arşiv, idari, mali ve personelle ilgili işlemler gibi işleri yürütmektedir. Uzman personel ise Ajansın esas faaliyet alanlarıyla ilgili işlere bakmaktadır. Öte yandan, Ajanslarda iç denetim yapmak üzere

bir iç denetçi de istihdam edilmektedir.

Ajansta görev yapacak personel iki yoldan seçilmektedir. Birincisi kanunun 18. Maddesinde sayılan ilgili yüksek öğretim dallarından lisans derecesi ile mezun olup, KPSS ve KPDS sınavlarından en az 70 puan alarak gelen personellerdir. İkincisi ise kamu kurum ve kuruluşlarında çalışanlardan kanunda belirtilen nitelikleri taşıyanlardan kendilerinin isteği ve kurumlarının muvafakati ile Ajansta Genel Sekreter, iç denetçi ve uzman personel olarak istihdam edilmedir. İkinci yoldan istihdam edilen personel sayısının toplam personel sayısının yüzde otuzunu aşmayacağı ayrıca belirtilmiştir.

Ajanlarda istihdam edilen personellerin 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na tabi olmaması büyük ölçüde kurumsal yapısından kaynaklanmaktadır. Esnek çalışma yapısına sahip, birimler arasında dikey hiyerarşiden ziyade yatay hiyerarşinin tercih edilmesi, diğer kurum ve kuruluşlardan nitelikli personelin geçebilmesi vb. açılardan personellerin İş Kanuna tabi olması uygun görülmüştür.

4.2.3.2.3.6. Ajansın Gelir ve Giderleri

Ajansın başarısını etkileyen en önemli faktör gelir kaynaklarının sağlam ve güvenilir kaynaklardan olmasıdır. Ajansın gelirleri ve yöneteceği fonlar kanunun 19. Maddesinde sayılmıştır. Buna göre, Ajans gelirlerinin bir kısmı genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtından gelirken bir kısmı AB ve diğer uluslar arası fonlardan sağlanacak kaynaklar, faaliyet giderleri, ulusal ve uluslararası kurum ve kuruluşlarca yapılan bağış ve yardımlar gibi gelir kalemlerinden oluşmaktadır. Ajans gelirlerinin büyük bir kısmı genel bütçe vergi gelirlerinden gelmekte olup, AB üyelik süreci tamamlanmadığından ötürü AB' den herhangi bir gelir kaynağı henüz bulunmamaktadır.

Ajans giderleri ise, ajansın yürüteceği plan, program ve proje giderleri, proje ve faaliyet destekleme giderleri, Ar-Ge giderleri, tanıtım ve eğitim giderler, taşınır ve taşınmaz mal ile hizmet alım giderleri, yönetim ve personel giderleri, görevlerle ilgili

olan diğer giderler olarak sayılmıştır. Öte yandan, Ajansın yıllık personel giderleri toplamının, gerçekleşen en son yıl bütçe gelirlerinin yüzde on beşini aşamayacağı ilgili madde belirtilmiştir.

Kalkınma ajanslarına yönelik mevzuat sadece 5449 sayılı kanundan ibaret değildir. Ajansların faaliyetlerini düzenlemeye yönelik olarak ikincil mevzuat bulunmakta ve ihtiyaçlar doğrultusunda revize edilmektedir. İkincil Mevzuat'ta;

- Kalkınma Ajansları Çalışma Yönetmeliği,
- Kalkınma Ajansları Personel Yönetmeliği,
- Kalkınma Ajansları Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği,
- Kalkınma Ajansları Proje ve Faaliyet Destek Yönetmeliği,
- Kalkınma Ajansları Denetim Yönetmeliği,
- Kalkınma Ajansları Mal, Hizmet ve Yapım İşi Satınalma ve İhale Usul ve Esasları

olarak Kalkınma Ajanslarının çalışmasını düzenleyen yönetmelikler yer almaktadır. Ayrıca Kalkınma Ajanslarının yürüteceği Destek Programlarını belirleyen Destek Yönetimi Kılavuzu da Ajanslar için oldukça önemli bir rehber olarak görülmektedir.

4.2.4. Katılımcılık ve Bölge Kalkınma Ajansları

Yeni bölgesel kalkınma anlayışının ürünü olan BKA'lar, hazırlanacak bölge planlarında yerel aktörlerin görüş ve önerilerinden yararlanarak bölge planı hazırlama sürecini önceki yöntemlerden farklı, katılımcı bir anlayış içerisinde hazırlamayı hedeflemektedirler. Ajansların danışma organı niteliğinde olan Kalkınma Kurulu ise bu bağlamda oldukça önemli bir işleve sahiptir. Bünyesinde toplumun farklı kesimlerini barındırması itibariyle kalkınma kurulunun bileşenlerini analiz etmek ve bölge planı hazırlama sürecinde yer alan aktörleri çeşitli ölçütler kullanarak sınıflandırmak özellikle bölgesel eşitsizliklerin giderilmesi konusunda bu organı analiz etmek bakımından önemlidir.

Bu kısımda Türkiye'deki bazı Ajans örneklerinden Kalkınma Kurullarının içeriği kamu / özel ayrımı doğrultusunda incelenmiştir. Amaç, danışma organlarının hangi yöne ağırlık verdiğini tespit etmektir. Ayrımında kullanılacak kamu deyişi ile merkezi yönetim, yerel yönetim, üniversite, diğer kamu tüzel kişileri tek bir başlık altında gruplandırılacaktır. Özel – sivil kesim ise, meslek kuruluşları, dernekler, vakıflar, sendikalar, birlikler ve diğer STK olarak ayrı bir başlık altında gruplandırılacaktır.

Ajansların kuruluş kararlarında belirlendiği üzere Kalkınma Kurulları 100 üyeden oluşmaktadır. İncelemede iki ayrı kararnameden faaliyete geçmiş olan on ayrı kalkınma ajansı seçilmiştir. 2009 yılında Bakanlar Kurulu Kararıyla kurulan diğer Ajansların bir kısmının gerek kurumsallaşma gerek personel alım süreçlerini henüz tamamlamamalarından ötürü gruplandırmaya dahil edilmemiştir.

2006 Yılında Kurulan	2008 Yılında Kurulan
İzmir Kalkınma Ajansı (TR31) Çukurova Kalkınma Ajansı (TR62)	İstanbul Kalkınma Ajansı (TR10) Mevlana Kalkınma Ajansı (TR52) Orta Karadeniz Kalkınma Ajansı (TR83) Kuzeydoğu Anadolu Kalkınma Ajansı (TRA1) Doğu Anadolu Kalkınma Ajansı (TRB2) İpekyolu Kalkınma Ajansı (TRC1) Karacadağ Kalkınma Ajansı (TRC2) Dicle Kalkınma Ajansı (TRC3)

Tabloda seçili olan kalkınma ajanslarının kalkınma kurulları üyeleri ilgili kararnamelerde belirtilmiş olan asil üyeler baz alınarak kamu kesimi / özel kesim ayrımı altında üyeler sayılarak gruplandırılmıştır.

<u>Kalkınma Ajansı</u>	<u>Kamu Kesiminden Gelen Üye Sayısı</u>	<u>Özel Kesimden Gelen Üye Sayısı</u>
İzmir Kalkınma Ajansı (TR31)	32	68
Çukurova Kalkınma Ajansı (TR62)	40	60
İstanbul Kalkınma Ajansı (TR10)	41	59
Mevlana Kalkınma Ajansı (TR52)	40	60
Orta Karadeniz Kalkınma Ajansı (TR83)	50	50
Kuzeydoğu Anadolu Kalkınma Ajansı (TRA1)	58	42
Doğu Anadolu Kalkınma Ajansı (TRB2)	51	49
İpekyolu Kalkınma Ajansı (TRC1)	68	32
Karacadağ Kalkınma Ajansı (TRC2)	60	40
Dicle Kalkınma Ajansı (TRC3)	70	30

Elde edilen sonuçlara göre on Kalkınma Ajansının dördünde özel kesimden gelen üye sayısı 50 üzeri iken beş Kalkınma Ajansında (Bunlar Doğu ve Güneydoğu'daki Kalkınma Ajanslarıdır) ise kamu kesiminden gelen üye sayısı daha fazla olduğu görülmektedir. Kamu kesiminden gelen üye sayısının yüksek olduğu yerlerin diğerlerine kıyasla az gelişmiş bölgeler olduğu göze çarpmaktadır. Bu durum bir taraftan da sermaye birikiminin bu bölgelerde oluşmadığı yönünden de kendini doğrulamaktadır. İzmir ve İstanbul gibi görece gelişmiş yerlerde özel kesimden gelen üye sayısının fazla olması sermaye birikiminin buralarda daha çok gerçekleştiğini göstermektedir.

Katılımcılık, bölge planının hazırlanması konusunda oldukça önemli role sahip bir kavramdır. BKA örneğinde gördüğümüz üzere Kalkınma Kurulu bünyesinde kamu dışında birçok özel kesim temsilcisi yer almakta ve kamu kesiminden gelen üye sayısından daha fazla üyeye sahip bulunmaktadır. Bölgenin sorunlarını en iyi o bölgede yaşayanların bileceğinden hareketle, bölge planının hazırlanmasında bölgedeki paydaşların fikirleri ve önerileri oldukça önemlidir. Kalkınma Kurulu'nun yapısı bu anlamda çok önemlidir ve BKA'ların işlevlerini güçlendirecek bir organ olarak görülmektedir.

Yeni bölgesel kalkınma anlayışının daha önceki modellerden katılımcılık yönünden daha demokratik bir yapıda olduğunu bize gösterebilmesi için katılımın geniş kapsamlı ve her kesimi eşit bir şekilde temsil ettirmeye dayalı kurgulanması gerekir. Böylece bölgeye yönelik destek kararları toplumsal bir uzlaşa içerisinde alınıp DPT'nin onayından geçecek, ulusal kalkınmayı zedelemeyecek ve bölgesel eşitsizlikleri de derinleştirmeyecek sonuca ulaştırılacaktır.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Bölgelerarası eşitsizlikleri gidermek amacıyla uygulanan bölgesel politikaları AB ve Türkiye örnekleri üzerinden incelediğimiz çalışmamızda görüldüğü üzere, 1970'lerde üretim ve tüketim motiflerinde yaşanan dönüşümlerden kaynaklanan ve etkileri uluslararası düzeyde olan krizler, ekonomi paradigmasını değiştirmiş ve bu durum bölgesel politikaları yeniden kurgulanmasına neden olmuştur.

Üretim tekniklerinde, iletişimde ve ulaşırmada yaşanan gelişmeler küreselleşme sürecini aşağıdan besleyen faktörler olarak görülmektedir. Yaşanan gelişmeler sonucunda üretimin ulusal mekana olan bağımlılığı sona ermiş, uluslararası ve bölgeler arasında rekabet süreci başlamıştır. Bu bağlamda bölgesel politikalar biri geçiş dönemi olmak üzere üç dönem olarak birbirinden ayrıldığı görülmektedir.

II. Dünya Savaşı sonrası ile yetmişlerde yaşanan petrol krizleri arasındaki dönemde bölgesel politikalara Keynesyen refah devleti anlayışı hâkim olmuştur. Bu duruma paralel şekilde düzenleme mekanizmalarının ana odağını ulus devletinin oluşturduğu görülmektedir. Bu bağlamda bölgesel kalkınma politikaları ulusal kalkınma politikalarının bir alt kategorisi olarak görülmekte olup ve yukarıdan aşağıya niteliktedir ve bölgesel eşitsizliklerin giderilmesi **ulusal bütünlüğün korunmasını esas aldığı** görülmektedir.

Birinci bölümde anlattığımız üzere sistemin işlerliğini sağlayan Fordist üretim biçimi seri üretime dayanmaktadır ve bu sistem 1970' lere kadar büyük ölçüde istikrarlı giden canlılık dönemini oluşturan yegane unsurlardan biridir. Yetmişlerde yaşanan krizler sonucundan sistem çıkmaza girmiştir. Fordist üretim sisteminin krize girmesi esnek bir biçime dönüşen talebe uyum sağlayamamasından kaynaklanmaktadır. Bu bağlamda 1970 – 1980 arası dönemin sistemin yeniden inşa edildiği bir ara dönem olarak kabul edilmektedir.

1980'lerden sonraki süreçte devlet, toplumun geleceğini belirleyen en güçlü aktör olma niteliğini kaybetmeye başlamıştır. Küreselleşme sürecinin yönetim biçimlerini etkilemesi sonucunda yönetim kavramı literatüre ve uygulamalara hakim olmaya başlamıştır. Bölgesel politikalar da bu bağlamda yeniden tanımlandığı görülmektedir. Ülke, bölge ve kent düzeyinde rekabet kavramı yeniden önem kazanmıştır. Yeni yaklaşımın girişimciliğe dayalı firma yapısı da esnek üretim özelliklerine sahip KOBİ'lere dayanmaktadır. Üretim sistemin yeniden kurgulanması ekonomik sistemin dönüşümüne ek olarak siyasal anlamda da Sovyetler Birliği'nin dağılması ile bağlantılı olarak siyasal dönüşümlerden de etkilenmiştir.

Bölgesel politikalarda yaşanan paradigma değişimini AB üzerinde incelediğimizde de yetmişlerde yaşanan dönüşüm sürecinin AB bölgesel politikalarını etkilediğini görmekteyiz. Altılar olarak tabir edilen ülkelerle temelleri atılan AB, yaşanan her genişleme evresi sonucunda mevcut olan bölgelerarası ve bölge içi eşitsizliklerde artış yaşanmıştır. Bu doğrultuda ilk genişleme dalgasından sonra Bölgesel Kalkınma Fonu, bölgelerarasındaki eşitsizlikleri gidermeye yönelik bir fon olarak kurulmuş ancak yaşanan her genişleme evresiyle birlikte bu fon yeni düzenlemeleri de beraberinde getirmiştir. Kurucu üyeler arasında (Özellikle Almanya ve Fransa arasındaki) Birliğin gelecek vizyonunu belirleme mücadelesi de AB Bölgesel Politikalarının etkileyen bir başka önemli etken olarak görülmektedir.

AB bölgesel politikalarının bütçe içerisindeki payı da bu doğrultuda artmış tarım politikasından sonraki en önemli politika alanı haline gelmiştir. Özellikle son yıllarda yaşanan genişlemeler sonucunda AB'ye katılan eski Doğu Avrupa ülkeleri, AB içindeki bölgesel eşitsizlikleri daha da arttırmış bu durum mevcut üye ülkelerin AB üzerinden aldıkları fonların miktarını düşürmüştür. AB içinde yer alan gelişmiş ülkeler borç yükünü yüklenmek zorunda kalmışlardır. Küresel bir aktör olarak faaliyet gösteren AB, rekabet gücünü belirli bir düzeyde tutması açısından bölgesel politikalar oldukça önemli bir role sahip olarak görülmeye başlanmıştır. Lizbon Zirvesi sonrası süreçte AB bölgesel politikalarının rekabetçi anlayışa uygun olarak bölgesel bazda ve ulus üstü bir anlayışla yeniden kurgulanmıştır. Böylece bölgesel eşitsizliklerin giderilmesine yönelik olarak AB' de uygulanan bölgesel politikalar

ulus devlet içerisindeki az gelişmiş bölgelerden ziyade Birlik açısından önem taşıyan sanayisi gerilemiş ya da stratejik olarak önem arz eden bölgelere odaklanmaya başlamıştır.

AB ardından incelediğimiz Türkiye’de Bölgesel Politikalar örneği kendi içsel koşulları dışında dışsal faktörlerden de büyük ölçüde etkilenmiştir. Cumhuriyetin kurulduğu günden günümüze bölgesel eşitsizlikler Türkiye’nin en büyük sorunlarından biri olarak varlığını korumaktadır. Her ne kadar planlı dönem ile birlikte konuya olan ilgi artsa da 1923-1960 arası süreçte bölgesel eşitsizlikleri gidemeye yönelik kimi denemeler gerçekleşmiştir. Ancak döneme hakim olan güvenlik kaygıları sonucu bölgesel politikalara fazla uygulanma imkanı verilmemiştir.

1960 sonrası süreçte planlı ekonomiye geçişle birlikte, Keynesyen iktisat anlayışı bölgesel politikalara hâkim olmaya başlamıştır. İlk plandan itibaren bölgesel eşitsizlikleri gidemeye yönelik olarak bölgesel kalkınma planlarının hazırlanacağını ve bunun yerelden bir birimle yürütülmesi gerektiği belirtilmiştir. Ancak sonraki süreçte bölge, korku duyulan bir kavram olmuş, yöre kelimesi bölge yerine tercih edilmiştir. Her ne kadar 1960-1980 arası süreçte çeşitli bölgesel kalkınma projeleri hazırlanmışsa da bunların büyük bir kısmı projelerin sahiplenilmemesi, yerel katılım olmayışı, mali yetersizlikler ve bölge ölçeğinde sürekli teşkilatlanan birimlerin eksikliği vb. sebeplerden ötürü uygulanamamıştır.

1980 sonrası süreçte dünyada yaşanan gelişmeler Türkiye’yi de büyük ölçüde etkilemiştir. İthal ikameci sanayiden ihracata dayalı sanayiye geçişle birlikte kalkınmaya ve planlamaya olan yaklaşım değişmiştir. 1980-90 arası süreç bu anlamda oldukça durgun görülmektedir. 1980’lerin sonunda uygulamaya geçen GAP bu durumun tek istisnasıdır. İlk defa bölge düzeyinde bir örgüt olması itibarıyla oldukça önemli bir niteliğe sahiptir. 1990 sonrasında Türkiye’nin ekonomik istikrarsızlık ortamı on yıllık zaman aralığında bölgesel politika konusunda hiçbir gelişmenin yaşanmamasını sağlamıştır. Bölgesel ölçekli sorunlardan ziyade bütünsel olarak ekonomik sorunlara odaklanılmıştır.

Türkiye’de, son dönemlerde, bölgesel politikaları etkileyen en önemli faktör Helsinki Zirvesi sonrası girilen AB’ ye üyelik sürecidir. AB’ye aday bir ülke olarak kabul edilen Türkiye, Katılım Ortaklığı Belgesinde belirtilenleri belirli bir yol izleyerek uygulamaya geçmeyi taahhüt etmiştir. AB bölgesel politikalarına uyumlu bir NUTS 2 sistemi kurulması istenenler arasında olmuştur. Ardından ileriki dönemlerde NUTS 2 üzerinde faaliyette bulunacak Bölge Kalkınma Ajansları da bir diğer uygulamaya geçen unsur olarak görülmektedir.

Bölge Kalkınma Ajansları, bölgesel politikaları yerel düzeyde uygulayan yapılar olarak kabul edilmektedir. İlk örneği ABD’de görülen BKA’lar, bölgesel politikalarda yaşanan paradigma değişimine paralel olarak kamu kurumları niteliğinden özel sektör mantığıyla hareket eden kurumlara dönüşmüşlerdir. BKA’ların genel özellikleri incelendiğinde ortak bir BKA tanımı ve özellikleri ortaya konulamadığı görülmektedir. Personel yapısından finansman kaynaklarına değin farklı özellikler içermektedir. AB özelinde BKA’lar incelendiğinde de bu durum açık bir şekilde görülmektedir.

Türkiye’de BKA’ların kurulma süreci AB uyum sürecinden kaynaklanmakla birlikte AB üyelik sürecinden önce ulusal ve yerel birtakım inisiyatifler mevcuttur. Ancak gerçekleşen girişimler yeterli yerel destek ve finansman olmamasından dolayı bölge düzeyinde araştırma yapan yapıların ötesine geçememiştir. 2002 yılında NUTS düzeylerinde bölgelerin tespit edilmesiyle birlikte BKA’ların faaliyet göstereceği bölgeler belirlenmiştir. 2006 yılında iki pilot Kalkınma Ajansı ile BKA süreci resmen başlamasına karşın biri yılı aşkın süren Anayasa Mahkemesi süreci ile birlikte BKA’lar hukuki ve siyasi yönden sorgulanan kurumlar olmuşlardır. BKA’ların ulusal kalkınma anlayışı ile bağdaşmayan hukuksuz ve üniter devlet yapımıza aykırı kurumlar olmaları gibi sebeplerden ötürü eleştiriler almışlardır. Yargı sürecinin kısmen BKA’lar lehine kapanması ile birlikte kalan yirmi dört adet bölgede faaliyet gösterecek BKA’ların kurumsallaşma süreci başlamıştır.

BKA'lar özellikle Türkiye açısından bölgesel politikaların yerel düzeyde etkin bir şekilde uygulanabilmesini sağlayabilecek, bölgedeki yerel aktörleri bir araya getirecek olumlu bir gelişme olarak görülebilir. Bu bağlamda BKA'ların kalkınmaya katkısını arttıran en önemli organlardan biri Kalkınma Kurulu olarak görülmektedir. Bölgedeki birçok aktörü bünyesinde barındıran Kalkınma Kurulu, paydaş olarak adlandırılan kesimden aldığı bilgiler doğrultusunda bölge planlarının hazırlanması, ve desteklenecek sektörlerin ortak bir akılla belirlenmesi daha demokratik bir süreç üzerine kurgulandıklarının göstergesidir.

Kalkınma Ajansları Türkiye için yararlı bir proje haline getirilmek isteniyorsa Ajansların mali kaynaklarının güçlü ve daha katılıma açık olması gerekir. Yeni bir kurum olması itibariyle görünürlük ve tanınırlık faaliyetlerine ihtiyaç duyulan BKA'ların kamu yönetimi içindeki rollerinin netleşmesi de ayrı sorun alanı olarak görülmektedir. Kurumlar arasında işbirliğini geliştirecek olan Ajanslar için bu önemli bir sorundur. Diğer taraftan Ajansların başarısı özerkliğinden etkilenmektedir. Ayrıca, dinamik bir personel yapısına sahip olan Ajansların başarısı için politik destekleyicilerine belli bir mesafede çalışmalarını daha fazla özerk olmalarını sağlayacaktır. Bölgesel kalkınmaya olan etkileri ise uzun vadede ortaya çıkacaktır.

Sonuç olarak, bölgesel politikalarda yaşanan dönüşümler bölgesel eşitsizliklerin giderilmesine olan yaklaşımı da büyük ölçüde değiştirmiştir. Bölgesel eşitsizlik sorununun çözümü **ulusal bir yaklaşımdan ziyade bölgesel bir yaklaşım doğrultusunda değişmiştir**. Yeni yaklaşımda her bölgenin kendine özgü sorun alanları, gelişme eksenleri ve buna yönelik çözüm önerileri bulunmaktadır. TR 10 olarak tabir edilen İstanbul bölgesi ile Doğu Anadolu'daki bir bölgenin ve hatta Doğu'daki bir ilin tercihleri, küresel ekonomide rolü farklı olacaktır. Bu anlamda bölgeler arasındaki eşitsizliklerin giderilerek ulusal bütünlüğün korunması fikri de daha girift bir hal almıştır.

Bölge Kalkınma Ajansları bu kapsamda oldukça önemli fonksiyonlar üstlenebilecektir. Bölgelerarası ve bölge içi gelişmişlik farklarının azaltılmasında Ajanslar; bölgeye özgü gelişme eksenlerini katılımcı bir yaklaşımla belirleyerek bu eksenlere uygun Operasyonel Programlar yürütmeleri gerekmektedir.

Son olarak, Türkiye’de uygulamaya geçen BKA modelleri aşağıdan yukarıya bir yaklaşımla kurulmalarına karşın; Ajanslar tarafından hazırlanacak Bölge Planlarının Ulusal Planlarla çelişmeyecek olması, Çalışma Programlarının ve Bütçelerinin DPT onayından geçmesi gibi şartlar bir tür vesayet denetimine tabi olduklarını da göstermektedir.

KAYNAKÇA

A) Kitaplar

Boratav, Korkut: **Türkiye İktisat Tarihi**, Ankara, İmge Kitabevi Yayınları, 2003

Bozkurt, Ömer vd.: **Kamu Yönetimi Sözlüğü**, Ankara, TODAİE Yayınları, 1998

Çavdar, Tefvik: **Türkiye'nin Demokrasi Tarihi (1950'den Günümüze)**, Ankara, İmge Kitabevi Yayınları, 2004

Delanty, Gerard: **Avrupa'nın İcadı**, (Çev. Hüsamettin İnaç), Ankara, Adres Yayınları, 2004

Dinler, Zeynel: **Bölgesel İktisat**, Bursa, Ekin Kitabevi, 1994

EC: **Europe in Figures 2009**, Eurostat Yearbook 2009, Eurostat Statistical Books, 2009

EU Funded Programmes in Turkey (2003-2004), EU Commission Representation to Turkey, Ankara, 2003

Elmas, Gülen: **Küreselleşme Sürecinde Bölgesel Dengesizlikler: AB ve Türkiye**, Ankara, Nobel Yayınları, 2001

- Emiroğlu, Kudret: **Ekonomi Sözlüğü**, Ankara, Bilim ve Sanat Yayınları, 2006
vd.
- Erkal, Mustafa: **Bölge Açısından Az Gelişmişlik**, İstanbul, Boğaziçi Yayınları, 1982
- Filiztekin, Alpay: **Türkiye’de Bölgesel Farklar ve Politikalar**, TÜSİAD Yayını, 2008
- Gündüz, Ali Yılmaz: **Bölgesel Kalkınma Politikası**, Bursa, Ekin Kitabevi, 2006
- Harvey, David: **Postmodernliğin Durumu**, (Çev. Sungur Savran), İstanbul, Metis Yayınları, 1999
- House of Lords: **The Future of EU Regional Policy: Report with evidence**, London, 2008
- İKV: **Avrupa Birliği’nin Bölgesel Politikası**, (Haz. Erhan Erçin), İstanbul, İKV Yayını, 2004
- Jessop, Bob: **Devlet Teorisi: Kapitalist Devleti Yerine Oturtmak**, (Çev. Ahmet Özcan), Ankara, Epos Yayınları, 2008
- Karlson, Ingmar: **Bölgeler Avrupası**, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2007

- Karluk, Rıdvan: **Avrupa Birliği ve Türkiye**, İstanbul, Beta Yayınları,2007
- Keating, Michael: **The New Regionalism in Western Europe**, Cheltenham, Edward Elgar Publishing Limited, 1998
- Keleş, Ruşen: **Kentleşme Politikası**, Ankara, İmge Kitabevi Yayınları, 2006 (a)
- Keleş, Ruşen: **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, İstanbul, Cem Yayınevi, 2006 (b)
- Keyder, Çağlar: **Ulusal Kalkınmacılığın İflası**, İstanbul, Metis Yayınları, 2004
- Koçak, Cemil: **Umumi Müfettişlikler (1927-1952)**, İstanbul, İletişim Yayınları, 2003
- Kumar, Krishan: **Sanayi Sonrası Toplumdan Post-Modern Topluma: Çağdaş Dünyanın Yeni Kuramları**, (Çev. Mehmet Küçük), Ankara, Dost Kitabevi Yayınları, 1999
- Mengi, Ayşegül: **Avrupa Birliği'nde Bölgeler Karşısında Yerel Yönetimler**, Ankara, İmaj Yayıncılık, 1998

- Moussis, Nicholas: **Avrupa Birliği Politikalarına Giriş Rehberi**, İstanbul, Mega Press, 2004
- Nalbant, Atilla: **Üniter Devlet: Bölgeselleşmeden Küreselleşmeye**, İstanbul, YKY, 1997
- Özer, Ahmet: **Tanzimattan Bugüne Batılılaşma ve Avrupa Birliği**, Ankara, Elips Kitap, 2003
- Palabıyık, M. Serdar ve Yıldız, Ali: **Avrupa Birliği**, Ankara, ODTÜ Yayıncılık, 2006
- Şen, Zelal: **Türkiye'nin Avrupa Birliği Adaylığı ve Katılım Öncesi Stratejisi Çerçevesinde Bölgesel Politika Alanında Uyum Durumunun Değerlendirilmesi**, Uzmanlık Tezi, Ankara, Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, Ekonomik ve Mali Konular Dairesi Başkanlığı, 2004
- Tecer, Meral: **Avrupa Birliği ve Türkiye Sorular – Yanıtlar**, Ankara, TODAİE Yayınları, 2007
- Tekeli, İlhan: **Türkiye'de Bölgesel Eşitsizlik ve Bölge Planlama Yazıları**, İstanbul, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 2009
- Zoltan, Horvath: **Handbook On The European Union**, Hungary, Hungarian National Assembly, 2007

B) Makaleler

- Aktar, Cengiz: "Bölgesel Politikalar", Cengiz Aktar (Der.), **Avrupa Birliği'nin Genişleme Süreci** içinde, İstanbul, İletişim Yayınları, 2007, s.65-76
- Altunbaş, Derya: "In The European Integration Progress in View of Territorial Development Funds", **The Competition Power of the EU After the Enlargement** (Ed. Ali Akdemir, Vojtech Malatek), The Proceedings of the International Symposium on Business Administration içinde, 2004, s.519-527
- Ansell, Chris vd.: "The Variable Geometry of European Regional Economic Development", Stewen Weber (Ed.), **Globalization and the European Political Economy** içinde, Columbia University Press, 2001, s.65-106
- Arslan, Kahraman, "Bölgesel Farklılıkların Giderilmesinde Etkin Bir Araç: Bölgesel Planlama ve Bölgesel Kalkınma Ajansları", **İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Yıl:4 Sayı:7, 2005, s.275-294
- Ataay, Faruk: "BKA Tasarımının "Kalkınma Anlayışı Üzerine", Menaf Turan (Der.), **Bölgesel Kalkınma Ajansları Nedir, Ne Değildir?** içinde, Ankara, Paragraf Yayınevi, 2005, s.15-33

- Avaner, Tekin: "BKA Siyasal Rejim Sorunu Yaratır mı?", Menaf Turan (Der.) **Bölge Kalkınma Ajansları: Nedir Ne Değildir?** içinde, Ankara, Paragraf Yayınevi, 2005, s.239-264
- Bachtler, John
ve Michie, Rona: "A new Era in EU Regional Policy Evaluation? The Appraisal of the Structural Funds", **Regional Studies**, Vol:29, No.8, s.745-751
- Barnier, Michel: "The Future of European Union Policy", **Intereconomics**, Nov/Dec, 2003, s.292-295
- Bayramoğlu, Sonay: "Türkiye'de Bölgesel Politikaların Gelişimi", içinde Menaf Turan (Der.), **Bölge Kalkınma Ajansları Nedir Ne Değildir?** içinde, Ankara, Paragraf Yayınevi, 2005, s.35-120
- Berber, Metin
ve Çelepçi, Ebru: "Türk Bölgesel Kalkınma Politikaların Yeni Arayışlar ve Türkiye'de Uygulanabilirliği", **Doğu Karadeniz Bölgesel Kalkınma Sempozyumu**, Trabzon, 2005, s.146-156
- Bilen, Gülhan: "Türkiye'de Yeni Bölgesel Politikaların Oluşumu", **Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu**, Ankara, TEPAV Yayınları, 2006, s.257-271
- Campbell, Jim
ve Mcsorley, Leaza: "EU Regional Policy After 2006: Will Scotland Notice the Difference?", **European Planning Studies**, Vol:16, No:6, 2008, s.877-888

- Can, Ergüder vd.: “Türkiye’de Bölgesel Kalkınma Politikası Olarak Kalkınma Ajanslarının Rolü ve Önemi”, **Bölge Biliminde Yeni Yaklaşımlar, 12. Ulusal Bölge Bilimi / Bölge Planlama Kongresi** içinde , İstanbul, 2007, s.149-156
- Cihangir Ç., Kübra ve Gümüş, Özge: “İstatistikî Bölge Birimleri (NUTS Sistemi), Menaf Turan (Der.), **Bölge Kalkınma Ajansları Nedir Ne Değildir?** içinde, Ankara, Paragraf Yayınevi, 2005, s.147-158
- Çalt, Gökhan: “Bölgeselleşme ve Avrupa Birliği’nin Bir Aracı Olarak Bölge Kalkınma Ajansları”, **Ziraat Mühendisleri Odası Yayını**, 2005, (Çevrimiçi)
www.zmo.org.tr/etkinlikler/6tk05/05gokhancalt.pdf
05/12/2007
- Çetin, Murat, "Yerel Ekonomik Kalkınma Yaklaşımı ve Uluslararası Organizasyonlar", **Yönetim ve Ekonomi**, Cilt:14 Sayı:1, 2007, s.153-170
- Dall'Erba, Sandy: “European Regional Development Policies: History and Current Issues”, **European Union Center**, University of Illinois at Urbana-Champaign Illinois, 2003 (www.ips.uiuc.edu/eu/dallerba2.pdf)
- Değer, Kemal ve Öztürk, Lütfü: “Avrupa Birliği’nin Bölgesel Politikası ve Türkiye”, **Ankara Üniversitesi Avrupa Çalışmaları Dergisi**, Cilt: 5, Sayı:1, 2005, s.67-85

- Dura, Yahya Can: “Dünya Uygulamaları Bağlamında ‘Kalkınma Ajanslarının Yapısal Analizi’”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı 455, 2007, s.141-171
- Elmas, Gülen: "AB ve Türkiye'de Bölgesel Politikalar", Doç. Dr. F. Aylan Arı (Der.), **Bölgesel Kalkınma Politikaları ve Yeni Dinamikler** içinde, İstanbul, Derin Yayınları, 2006
- Eraydın Eraydın: "Bölgesel Kalkınma Kavramı, Kuram ve Politikalarında Yaşanan Değişimler", **Kentsel Ekonomik Araştırmalar Sempozyumu**, Cilt.1, 2004, s.126-146
- “Değişen Dünyada Bölge Planlamasının Yeniden Tanımlanması: Bir Ekonomik Bütünleşme ve Demokratikleşme Projesi”, **Planlama**, Ankara, Sayı:15, 1997, s.1-11
- Ergin, Didem: “Avrupa Birliği Bölgesel Politikaları Çerçevesinde Türkiye'nin Durumu”, **10. Ulusal Bölge Bilimi / Bölge Planlaması Kongresi Şehirselleşme ve Bölgesel Dönüşüm, Bildiriler**, İstanbul, 2002, s. 89-98
- Ertugal L. Ebru: “Europeanisation of Regional Policy and Regional Governance: The Case of Turkey” , **European Political Economy Review**, Vol. 3, No. 1, 2005

”Strategies For Regional Development: Challenges Facing Turkey On The Road To Eu Membership”, **Turkish Policy Quarterly**, Vol: 4, 2005, s.63-86

Faina, J.Andres;

Rodriguez J.Lopez: "The Regional Policy of the European Union and The Enlargement Process To Central and Eastern European Countries", (Çevrimiçi) papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=620344, 10.01.2010

G. Reynolds, Llyod: “Üçüncü Dünya Ekonomilerinde Uzun Vadeli Büyüme – Tarihsel Perspektiften Ekonomik Kalkınma”, (Çev. Sedef Öztürk), **Kalkınma İktisadı: Yükselişi ve Gerilemesi**, (Der. Fikret Şenses) içinde, İstanbul, İletişim Yayınları, 2003

Göymen, Korel, "Türkiye'de Bölge Politikalarının Evrimi ve Bölgesel Kalkınma Ajansları", **Yerel Kalkınma İçin Ortaklıklar** içinde, İstanbul, İstanbul Politika Merkezi (IPM) Sabancı Üniversitesi Yayınları, 2005, s.35-60

Güneşer D., Aytül: “Farklı Ülkelerde Bölge Kalkınma Ajansları”, Menaf Turan(Der.) **Bölge Kalkınma Ajansları: Nedir Ne Değildir?** içinde , Ankara, Paragraf Yayınevi, 2005, s.181-196

H.Halkier vd., “Regional Development Agencies in The New Europe”, H. Halkier vd., **Regional Development Agencies in Europe**, (Ed. Jessica Kingsley) içinde , London, 1998

- Hasanoğlu, Mürteza;
Aliyev Ziya, “AB ile Bütünleşme Sürecinde Türkiye’de Bölgesel Kalkınma Ajansları”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı 60, s.81-102
- Jenkins, Rhys: “Sanayileşme ve Dünya Ekonomisi”, (Çev. Sedef Öztürk), **Kalkınma İktisadi: Yükselişi ve Gerilemesi**, (Der. Fikret Şenses) içinde , İstanbul, İletişim Yayınları, 2003
- Jessop, Bob: “The rise of governance and the risks of failure: the case of economic development”, **International Social Science Journal**, Vol:50, No. 155, 1998, s.29-45
- Kabasakal, Mehmet: “Devlet Planlama Teşkilatı”, **Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi** içinde, İstanbul, İletişim Yayınları, 1983
- Kayasü, Serap ve
Yaşar, Suna S.: “Değişen Bölge Kavramı ve Bölgesel Ekonomik Kalkınma: Bölgesel Kalkına Ajansları”, **10. Ulusal Bölge Bilimi/Bölge Planlama Kongresi Şehirsel ve Bölgesel Dönüşüm** içinde, İstanbul, 2002, s.69-80
- "Avrupa Birliği'ne Üyelik Sürecinde Bölgesel Kalkınma Politikaları: Yasal ve Kurumsal Dönüşümler", içinde **Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu**, TEPAV Yayını, 2006, s.199-213
- Keleş, Ruşen: "Bölge Gerçeği ve Avrupa", **Planlama**, Sayı:15, Ankara, 1997, s.17-21

- Kumral, Neşe: “Bölgesel Rekabet Gücünü Arttırmaya Yönelik Politikalar”, **Ege Üniversitesi Working Papers** No: 08/02, 2008, (Çevrimiçi) <http://www.iibf.ege.edu.tr/economics/tartisma>
- Mutlu, Servet, “Türkiye’nin Bölge Planlama Deneyiminin ve Mevcut Bölge Planlarının Genel Değerlendirmesi”, **Bölgesel Gelişme ve Bölge Planlamada Yeni Yaklaşımlar** içinde, İstanbul, İPM Yayınları, 2010
- Müftüoğlu, B.Güler: “Küresel Rekabetin Cazibe Merkezi: Yerel/Bölgesel Dinamikler”, Doç.Dr. F.Aylan Arı (Der.), **Bölgesel Kalkınma Politikaları ve Yeni Dinamikler** içinde, İstanbul, Derin Yayınları, 2006, s.117-148
- Önder, İzzettin: “Türkiye’de ve Bölgede Kalkınma Politikaları, Bölgesel Kalkınma Modelleri ve Bölgeye Uygulanabilirliği”, Doç. Dr. F.Aylan Arı (Der.), **Bölgesel Kalkınma Politikaları ve Yeni Dinamikler** içinde, İstanbul, Derin Yayınları, 2006, s.211-235
- Ören, M.Necat; vd.: “Türkiye’de Ulusal Entegre Projeler ve Tarımsal Kalkınma”, (Çevrimiçi), http://www.zmo.org.tr/resimler/ekler/445e314138101ee_ek.pdf?tipi=14&sube=, 16.06.2010
- Özaslan, Metin; Akpınar, Rasim: "Türkiye'de Bölgesel Gelişme Politikaları", **I. Doğu Anadolu Sempozyumu** (Bölgesel Kalkınmada Yeni Ufuklar), Yrd. Doç. Dr. Basri Barut (Ed.) , Elazığ, 2005, s.236-251

- Özel, Mehmet: “Avrupa Birliği’nde Bölge, Bölgeselleşme, Bölge Yönetimleri Kavramları Üzerine”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Ankara, Cilt 58 No.1, Yıl, s.97-117
- Özen, Pınar: "Bölge Kalkınma Ajansları", İstanbul, TEPAV, 2005, (Çevrimiçi)
www.tepav.org.tr/tur/admin/dosyabul/.../bolgeselkalkinmabilgi notu.pdf, 10.02.2010
- Özmen, Fatma: “AB Sürecinde Türkiye’de Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Karşılaşabilecekleri Temel Sorun Alanları”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 13, Sayı 13, Isparta, s.327-340
- Reeves, Teresa: "AB ve Türkiye'de Bölgesel Kalkınma", **Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu** içinde , Yer, TEPAV Yayını, 2006, s.39-48
- Sayın, Deniz: "Hizmette Yerellik ve Bölgecilik", Menaf Turan (Der.), **Bölge Kalkınma Ajansları Nedir, Ne Değildir?** İçinde, Ankara, Paragraf Yayınevi, 2005, s.268-280
- Sbragia, Alberta: "Key Policies", Eizabeth Bomberg, Alexander Stubb (Ed.), **The European Union: How does it work?** içinde, Oxford, Oxford University Press, 2003, s.111-135

- Sinan, P. Ebru: “Planlama ve Siyaset Kavramları Ekseninde Bölge Kalkınma Ajansları” (Çevrimiçi)
sehircilik.ktu.edu.tr/depo/YAZILAR/cv/sinan.doc, 14/11/2007
- Sobacı, Zahid: “Regional Development Agencies in Turkey: Are They Examples of Obligated Policy Transfer”, **Public Organization Review**, Vol?, 2008
- Somel, Ali Somel ve Ekiz, Cengiz: “AB Plancılığına Geçiş: Ön Ulusal Kalkınma Planı”, Menaf Turan (Der.), **Bölge Kalkınma Ajansları Nedir Ne Değildir?** içinde, Ankara, Paragraf Yayınevi, 2005, s.121-146
- Taş, Barış: “AB Uyum Sürecinde Yeni Bir Bölge Kavramı: İstatistikî Bölge Birimleri Sınıflandırması (İBBS)”, **Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt 8, Sayı: 2, 2006, s.185-198
- Tekeli, İlhan ve İlkin, Selim: "Türkiye'de Planlama: Ülkesel, Bölgesel, Kentsel", içinde **Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi**, İstanbul, İletişim Yayınları, Cilt 6, 1983, s. 1602-1614
- Tekeli, İlhan: "Bir Bölge Plancısının Çözmeğe Çalıştığı Sorunun Büyüklüğü Karşısında Yaşadığı İç Huzursuzlukları" , **Kentsel Ekonomik Araştırmalar Sempozyumu Cilt II**, Ankara, DPT ve Pamukkale Üniversitesi, 2004, (Çevrimiçi)
<http://ekutup.dpt.gov.tr/bolgesel/keas-II.pdf> 18.03.2010

"Osmanlı İmparatorluğu'nda Mekan Organizasyonunun Evrimi ve Türkiye Cumhuriyeti'nin Bölgesel Politikasının Kökenleri", Tekeli, İlhan, **Türkiye'de Bölgesel Eşitsizlik ve Bölge Planlama Yazıları** içinde, İstanbul, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 2009, s.30-63

"Bir Demokrasi Projesi Olarak Yerel (Bölge) Planlama", **Planlama**, Ankara, Sayı:15, 1997, s.11-16

"Bölgelerin ve Sınırların Tanımlanması İle İlgili Sorunlar ve Teknikler", Tekeli, İlhan, **Türkiye'de Bölgesel Eşitsizlik ve Bölge Planlama Yazıları** içinde, İstanbul, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 2009, s.171-185

Ünsal, Fatma: "Avrupa Birliği'ne Katılma Sürecinde Bölgeselleşme ve Bölge Planlamada Yenilikçi Araçlar", **10. Ulusal Bölge Bilimi/Bölge Planlama Kongresi, Şehrsel ve Bölgesel Dönüşüm** içinde, İstanbul, 2002, s.157-163

Yaman, Ahmet;
Yener, Işıl Nadire: "Bölgesel Gelişme ve Bölge Planlamada Yeni Yaklaşım", **Bölgesel Gelişme ve Bölge Planlamada Yeni Yaklaşımlar** içinde, İstanbul, İPM Yayınları, 2010

Yılmaz, Serkan vd.: "Kalkınma Birliklerinden Kalkınma Ajanslarına Yönelirken", **Bölge Biliminde Yeni Yaklaşımlar, 12. Ulusal Bölge Bilimi / Bölge Planlama Kongresi** içinde, İstanbul, 2007, s.157-163

C) Planlar, Raporlar

DPT: **Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990 – 1994)**, Ankara, 1990, (Çevrimiçi) <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan6.pdf>

Avrupa Toplulukların İlişkin Temel Belgeler (Avrupa Topluluklarını Kuran Temel Antlaşmalar (AKÇT, AET, AAET), Ankara, Cilt I, 1993, (Çevrimiçi) <http://ekutup.dpt.gov.tr/ab/antlasma/at1.pdf>

Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985 – 1989), Ankara, 1985, (Çevrimiçi) <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan5.pdf>

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967), Ankara, 1963, (Çevrimiçi) <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan1.pdf>

Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara, 2000

Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007 – 2013), Ankara, 2007, (Çevrimiçi) <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan9.pdf>

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979 – 1983), Ankara, 1979, (Çevrimiçi) <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan4.pdf>

İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968 – 1972), Ankara, 1968, (Çevrimiçi) <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan2.pdf>

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001 - 2005), Ankara, 2001, (Çevrimiçi) <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan8.pdf>

**Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Bölgesel Gelişme
ÖİKR**, Ankara, 2000

**Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Öncesinde Bölgesel
Gelişme: 1996-2000**, Ankara, Haziran, 2000

Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977), Ankara,
1973, (Çevrimiçi) <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan3.pdf>

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996 – 2000), Ankara,
1996, (Çevrimiçi) <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan7.pdf>

D) İnternet Kaynakları

5449 Sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun, (Çevrimiçi), <http://www.dpt.gov.tr/bgyu/kalkinmaajans/kanun.pdf>, 14.05.2010

5449 Sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun Genel Gerekçesi, (Çevrimiçi) http://www.dpt.gov.tr/bgyu/kalkinmaajans/Genel_Gerekce.pdf, 14.05.2010

DPT – JICA: **Doğu Karadeniz Bölgesel Gelişme Planı**, (Çevrimiçi), <http://www.dpt.gov.tr/bgyi/bkp/dokap.html>, 19.07.2010

EGEV (Ege Ekonomiyi Geliştirme Vakfı) Tarihi (Çevrimiçi) www.egev.org, 19.08.2010

EURADA, Creation, "Development and Management of RDA's: Does it have to be so difficult ?", (Çevrimiçi) www.eurada.org

<http://www.dpt.gov.tr/bgyu>

http://ec-europa.eu/agenda2000/public_en.pdf

[http:// europa.eu/documents/comm/white-papers/pdf/com/1985_0310_f_en.pdf](http://europa.eu/documents/comm/white-papers/pdf/com/1985_0310_f_en.pdf)
(Çevrimiçi) 25.06.2010

http://europa.eu/pol/index_en.htm

<http://www.gap.gov.tr/gap.php?sayfa=Turkish/Ggbilgi/gtarihce.html>, 15.04.2010

http://www.undp.org.tr/undp/gidem_tr.htm, 11.08.210

The Treaty of Rome (Roma Antlaşması), (Çevrimiçi)
<http://www.eurotreaties.com/rometreaty.pdf>, 15.01.2010