

KARADENİZ TEKNİK ÜNİVERSİTESİ \* SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
İKTİSAT ANABİLİM DALI  
İKTİSAT PROGRAMI

86207

BÖLGESEL GELİŞMEDE KALKINMA AJANSLARININ ROLÜ,  
ETKİLERİ VE TÜRKİYE UYGULAMASI

86207

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Feriha BİRBEN

ARALIK - 1997

TRABZON

T.C. YÜKSEK ÖĞRETİM BAKANLIĞI  
DOKÜMAN YERİNE KULLANILIR

KARADENİZ TEKNİK ÜNİVERSİTESİ \* SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
İKTİSAT ANABİLİM DALI

BÖLGESEL GELİŞMEDE KALKINMA AJANSLARI'NIN ROLÜ,  
ETKİLERİ VE TÜRKİYE UYGULAMASI

Feriha BİRBEN

86207

Karadeniz Teknik Üniversitesi - Sosyal Bilimleri Enstitüsü'nce

Bilim Uzmanı (İktisat)

Ünvanı Verilmesi İçin Kabul Edilen Tez'dir.

Tezin Enstitüye Verildiği Tarih : 18.07.1997

Tezin Sözlü Savunma Tarihi : 17.11.1997

Tezin Danışmanı : Doç.Dr.Metin BERBER

Jüri Üyesi : Prof.Dr.Ersan BOCUTOĞLU

Jüri Üyesi : Prof.Dr.Hasan ÖZYURT

Enstitü Müdürü : Prof.Dr.Alaettin TANDOĞAN

Aralık -1997

TRABZON

## 0. SUNUŞ

### 00. Önsöz

Ekonomik kalkınmanın ülke genelinde başarılmasının yanısıra, bölgelerarasındaki sosyal ve ekonomik dengesizlikleri dikkate alarak bir sanayileşme stratejisinin yürütülmesi de önem arz etmektedir. Çünkü ekonomide ayrı özellik ve nitelikte bölgelerin bulunması, gelişmekte olan ülkelerde olduğu kadar, sanayileşmiş ülkelerde de ortaya çıkmaktadır. Ülkeler, sözü edilen tutarlı ve dengeli bölgesel ekonomik kalkınmanın sağlanabilmesi için çeşitli önlemler almaktadırlar. Ekonomik Kalkınma Ajansları bu amaçla bir çok ülke tarafından benimsenip uygulanan ve kurumsal niteliği olan bir bölgesel kalkınma aracıdır.

Çalışma konusunun belirlenmesinde yardımcı olan, çalışmalarım sırasında maddi manevi desteğini sağlayan, yol gösterici ve eleştirici kişiliğiyle çalışmanın bir bütün olarak oluşturulmasında hiç bir fedakarlıktan kaçınmayan sayın hocam Doç.Dr. Metin BERBER'e; çalışmalarımı daha iyi imkanlar içerisinde yapmamı sağlayan, başta Sosyal Bilimler Enstitü Müdürü Prof.Dr. Alaettin TANDOĞAN ve Enstitü Yönetim Kurulunun diğer üyelerine, çalışmalarımı manevi yönden destekleyen sayın hocalarım Prof.Dr. Hasan ÖZYURT ve Prof.Dr.Ersan BOCUTOĞLU'na şükranlarımı sunmayı bir borç bilirim.

Trabzon, Aralık 1997

Feriha BİRBEN

## 01.İçindekiler

Sayfa Nr.

0. SUNUŞ .....	III
00. Önsöz .....	III
01. İçindekiler .....	IV
02. Özet.....	VII
03. Summary .....	VIII
04. Kısaltmalar Listesi .....	IX

GİRİŞ.....	1
------------	---

### BİRİNCİ BÖLÜM

1. BÖLGESEL GELİŞME İLE İLGİLİ KAVRAMSAL ÇERÇEVE .....	2
10. Genel Olarak Bölge Tanımı .....	2
11. Bölge Ayrımı .....	3
110. Homojen Bölge .....	3
111. Polarize Bölge.....	5
112. Plan Bölge.....	6
12. Türkiye'de Bölge Ayrımı; .....	9
13. Alt Bölge Ayrımı .....	10
14. Büyüme, Kalkınma ve Gelişme Kavramları.....	10

### İKİNCİ BÖLÜM

2. SOSYO - EKONOMİK GELİŞMENİN ALTYAPI TEORİSİ İLE AÇIKLANIŞI VE YAPISAL ANALİZLER.....	13
20. Sosyo - Ekonomik Gelişme ve Gelişme Düzeyinin Belirlenmesi .....	13
21. Altyapı Türleri .....	14
210. Altyapının Temel Özellikleri.....	15
211. Altyapı ve Gelişme Sürecindeki Fonksiyonları .....	16

22. Genel Sosyo-Ekonomik Gelişme Teorisinin Bölgesel Gelişme İçin Önemi .....	18
23. Gelişme ve Bölgesel Gelişmede Teorik Açıklama Aracı Olarak Kümülatif Nedensellik İlişkileri.....	19
24. Gelişme Sürecinin Fonksiyonel Analizi .....	21
240. Altyapının Fonksiyonel Analizi.....	21
241. Üstyapının Fonksiyonel Analizi .....	23
25. Gelişme Sürecinin Sektörel Analizi.....	24
26. Gelişme Sürecinin Mekan Analizi.....	25
27. Gelişme Sürecinin Tarihi Unsurları ve Zaman Süreci.....	26

### ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

3. BÖLGESEL GELİŞME AÇISINDAN KALKINMA AJANSLARI VE UYGULAMALAR.....	30
30. Bölgesel Kalkınma.....	30
31. Kalkınma Ajansları .....	31
310. Ajansların Faaliyet Alanları.....	32
32. Dünya Genelinde Kalkınma Ajansı Uygulamalarında Bazı Örnekler.....	33
320. Avusturya.....	33
321. Fransa.....	34
322. Almanya.....	36
323. İtalya .....	37
324. Japonya .....	38
325. Birleşik Krallık .....	38
326. Brezilya.....	42
327. Amerika Birleşik Devletleri.....	44
328. Belçika .....	46

### DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

4. TÜRKİYE'DE BÖLGESEL KALKINMA AJANSLARI.....	47
40. Bölgesel Kalkınma Politikaları, Araçları ve Kurumları .....	47
41. Türkiye'de Ekonomik Kalkınma Ajansı Kurulmasının Gerekçeleri.....	49

42. GAP Bölgesinde Ekonomik Kalkınma Ajansının Kurulmasının Gerekçeleri.....	51
420. GAP Bölgesinde Ekonomik Kalkınma Ajansının Hedefleri .....	52
421. Ekonomik Kalkınma Ajanslarının İlkeleri.....	53
422. Ekonomik Kalkınma Ajanslarının Görevleri.....	57
423. Finansman.....	66
424. Yetkiler .....	68
425. İç İşleyiş.....	70
43. EKA Modelleri .....	72
430. EKA I Modeli .....	72
431. EKA II Modeli.....	73
432. EKA III Modeli.....	74
DEĞERLENDİRME VE SONUÇ .....	76
YARARLANILAN KAYNAKLAR .....	80
ÖZGEÇMİŞ	

## 02. Özet

Bölgesel gelişme planlanan bölgelerde ve sektörlerde nitel ve nicel yapısal değişimler sonucu bu bölgelerde ekonomik gelişmenin sağlanmasını hedeflemektedir. Bölgesel gelişmenin gerçekleştirilmesi için çeşitli araç ve kurumlardan yararlanılması gerekmektedir.

Türkiye’de bölgesel gelişmede kullanılan araçlar etkinliğini kanıtlamıştır. Uluslararası bir karşılaştırma yapıldığında, Türkiye’de ekonomik gelişmede en önemli eksikliğin kurumsal yapıda olduğu bilinmektedir. Türkiye’de kurumsal yapının oluşturulmasında yapılacak olan ilk adımlardan biri yerel kurumların oluşturulmasıdır. Uluslararası gözlemler yerel ve bölgesel kurumların kalkınma yolunda önemli görevleri olduğunu göstermektedir. Bu kapsamda incelenen Kalkınma Ajansları, ülkeden ülkeye değişmekle birlikte, kalkınmanın istenilen doğrultuda yönlendirilmesinde etkili olmuşlardır.

Bu çalışmada; bölgesel gelişmede Kalkınma Ajanslarının rolü, etkileri ve Türkiye uygulaması incelenmiştir. Türkiye’de kullanılan teşvikler ve kamu yatırımları gibi araçların özellikle az gelişmiş bölgelerde uygun bir yatırım ortamı yaratmaya yetmediği bilinmektedir. Diğer ülkelerin deneyimleri ışığında, uygun yatırım ortamı yaratılmasında kullanılacak diğer araçların belirlenmesi ve bu araçları kullanılacak bir kurum tipi olarak Ekonomik Kalkınma Ajanslarına gerek vardır.

GAP İdaresi Türkiye’de ilk kez bir Bölgesel Kalkınma İdaresi olarak kurulmuştur. GAP bölgesi Türkiye’de bir EKA kurulması için düşünülebilecek en uygun bölgedir. Bölge için bir planın ve sorumlu bir teşkilatın varlığı EKA’nın kurulmasını kolaylaştırmaktadır.

### 03. Summary

Regional Development aims economic development in the regions of concern as a result of qualitative quantitative structural innovations in planned regions and sectors. It is needed to benefit from various associations and tools in order to obtain Regional Development.

Tools used in Regional Development in Turkey, proved their effectiveness. It is known that the most important problem, in Regional Development in Turkey, arise from organizational deficiency. It must be on the first footsteps to obtain local organizations in reaching an organizational structure. It is notified by international observations that local and regional organizations have crucial functions in improvement sessions. Development agencies, followed in this context though that varies from country-became effective in directing policies through improvement.

In this survey, development agencies taking role in Regional Development, their application in Turkey, has been researched. It is known that tools like encouragements and public investments used in Turkey is not enough to create an apt investment environment notably, in less-developed regions. We know that-from the experiences in other countries-we need other useful tools in posing investment environments and Economical Development Agencies that will use mentioned tools.

GAP Administration came out to be the pioneering regional development administration. That region is the most suitable one is establishing an EDA. Having the existence of a plan and responsible organization for that region it gets easier to establish the EDA.



#### 04. Kısaltmalar Listesi

DİE	: Devlet İstatistik Enstitüsü
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
EKA	: Ekonomik Kalkınma Ajansı
GAP	: Güneydoğu Anadolu Projesi
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
KOSGEB	: Küçük ve Orta Ölçekli Sanayileri Geliştirme Birliği
KSS	: Küçük Sanayi Siteleri
OSB	: Organize Sanayi Bölgesi
TKB	: Türkiye Kalkınma Bankası
TSKB	: Türkiye Sınai Kalkınma Bankası

## GİRİŞ

Bölgesel Gelişme, özellikle global gelişmenin belli bir düzeye geldiği ve bu nedenle bölgesel dengesizliklerin ön plana çıktığı ülkelerde yoğun olarak tartışılan bir konudur. Gelişmekte olan ülkelerde ise temel sorun ülkenin kalkınması olduğundan, bölgesel dengesizlikler başlangıçta dikkati çekmemiş veya görmezlikten gelinmiştir. Bundan dolayı ilk bölgesel gelişme çabaları, 19. yüzyılda sanayileşmeye başlamış, ancak daha sonra çeşitli faktörlerin etkisiyle bazı bölgeleri genel gelişmenin gerisinde kalmış olan ülkelerde görülmektedir.

Bu nedenle, genel olarak belli bir kalkınmışlık seviyesine ulaşmış olan ülkemizde de bölgesel farklılıkların giderilmesi günümüz sorunları arasındadır. Dolayısı ile ülkemizde bölgesel farklılıkların giderilmesine yönelik kurumsal düzenlemelere ihtiyaç vardır. Bu bağlamda ülkemizin farklı yörelerinin koşullarına uygun olan "Bölgesel Ekonomik Kalkınma Ajansı" modellerinin uygulamaya konulması başlangıç niteliği taşıyan bir düşüncedir.

Bölgesel Gelişme ve Ekonomik Kalkınma Ajanslarının ele alındığı bu çalışmanın birinci bölümünde; Bölgesel Gelişme ile ilgili kavramlar ele alınmıştır. İkinci bölümde ise; sosyo-ekonomik gelişmenin altyapı teorisi açıklanmıştır. Üçüncü bölümde; bölgesel gelişme açısından Kalkınma Ajansları ve dünyada uygulamaları incelenmiştir. Dördüncü bölümde; Türkiye'de Bölgesel Kalkınma Ajansları (EKA) incelenmiş ve EKA Modelleri tanıtılmıştır. Değerlendirme ve sonuç bölümünde EKA modelleri değerlendirilerek ülkemizin bölgesel kalkınma amaçları doğrultusunda Ekonomik Kalkınma Ajansı uygulamasının gereğine değinilmiş ve dikkat edilmesi gereken noktalar belirtilmeye çalışılmıştır.

## BİRİNCİ BÖLÜM

### 1. BÖLGESEL GELİŞME İLE İLGİLİ KAVRAMSAL ÇERÇEVE

#### 10. Genel Olarak Bölge Tanımı

Her ülkede, hedeflenen amaca göre değişik bölge tanımları yapılmaktadır. Diğer bir deyişle, amaç değiştikçe bölge tanımı da değişebilmektedir. Bundan dolayıdır ki, bölge tanımının kendine has bir niteliği yoktur ve tanım oldukça esnektir (ÖZYURT, 1984, s.77).

“Bölge, bir ülkenin temel ayrımlarından biridir” şeklindeki bir tanım en kısa olanıdır. Fakat, bu şekliyle yalın ve esnektir. Daha ayrıntılı bir tanım şöyle yapılabilir:

“Bölge, genellikle şehirden geniş, bir ülkenin tümünden daha dar mekan parçalarına verilen isim olarak kullanılmaktadır” (ÖZYURT, 1984, s.78).

“Bölge” tanımının mükemmel olarak yapılamayışının en önemli nedeni, bölgenin sınırlarının belirlenmesindeki güçlüktür. Söz konusu sınırların belirlenmesinde İdari-Siyasi, İktisadi, Sosyal, Coğrafi vb. ölçütler kullanılmaktadır. Bunlardan herhangi birine verilecek ağırlık, sınırları o ölçüde esnekletirmektedir (GÖKÇEN, 1989, s.15-16).

Bölgesel planların artan önemi ve milli planı destekleme ve tamamlama özellikleri, bölge tanımına yeni yaklaşımların yapılmasına neden olmuş ve bölge ile ilgili terminoloji de zenginleşmiştir.

Bölge kavramını daha kapsamlı ortaya koyabilmek için çeşitli yönlerden yapılan bölge ayrımlarını ele almak gerekmektedir.

## 11. Bölge Ayrımı

Coğrafik ve ekonomik yapıya, gelişmişlik düzeyine ve Birleşmiş Milletler Örgütüne göre yapılan bölge ayrımları ana hatlarıyla şöyledir:

Bölge ayrımında ilk görüşü ortaya koyanlardan Fransız P.Bauchet'e göre Coğrafyacılar, fiziksel öğelerin doğal bölgeyi; nüfusla ilgili öğelerin beşeri bölgeyi; iktisadi öğelerin ise iktisadi bölgeyi belirlediği kanısında olup, bu üç öğeyi ayrı ayrı ele almaktadır.

Bir ülkede, ekonomik gelişmenin o ülkenin bölgeleri arasında dengeli dağılımını sağlayacak politikanın izlenebilmesi için yapılması gerekli bölge ayrımında, üç kavram ile karşı karşıya gelinmektedir.

Bunlar; mevcut durumun saptanması yönünden homojen bölge, fonksiyonel ilişkiler yönünden polarize bölge ve bölgesel kalkınma politikalarının yürütülmesi yönünden plan bölgedir (DİNLER, 1994, s.96).

Gelişmişlik seviyelerine göre ise bölge ayrımı; “gelişmiş ve az gelişmiş, potansiyel olarak az gelişmiş, gelişme halindeki az gelişmiş bölgeler” şeklinde yapılmaktadır.

### 110. Homojen Bölge

Homojen bölge, bir ülkede bölgelerarası gelişmişlik farkının azaltılmasına başlanırken başvuru bir bölge tipidir. Aynı gelişmişlik düzeyinde olan komşu iller, gelişmişlik düzeyi yönünden homojen bölgeyi oluştururlar. O halde bir ülkede, aynı gelişmişlik düzeyindeki iller gruplaştırılarak, homojen bölge ayrımı yapılabilir. Bir ülkedeki homojen bölgenin daha iyi kavranılması için, öncelikle, homojen alan kavramını ortaya koymak ve bu kavrama dayanarak homojen bölgeyi açıklamak gerekir.

Homojen ekonomik alanı tanımlayabilmek için, öncelikle homojen kavramının neyi ifade ettiğini belirtmek gerekir. Homojenlik “bütün öğeleri aynı yapıda ya da aynı nitelikte olan, bağdaşlık”, anlamına gelir. Homojen alanı ise, “bütün noktaları kendi aralarında

mümkün olduğu kadar yakın özellikler gösteren alan” şeklinde tanımlayabiliriz (DİNLER, 1994, s. 97).

Uygulamada bir ülkedeki çeşitli yerleşme merkezlerini birbirleriyle karşılaştırarak homojen alan tespit edebilmek için, homojenlik ölçütü olarak çok çeşitli kıstaslar kullanılabilir. Bu kıstaslar arasında; kentli nüfus oranı, eğitim düzeyi, beslenme düzeyi, işsizlik oranı, endüstriyel işletme sayısı, fert başına düşen milli gelir vb. sayılabilir. Görüldüğü gibi ülke düzeyinde çeşitli alanlar arasında homojenlik, ekonomik gelişmişlik düzeyini belirleyen kıstaslar yardımıyla ölçülmektedir.

Özellikle homojen bölge saptama amacıyla, ön hazırlık olarak homojen alan saptamak istenirse, tüm sosyo-ekonomik gelişmişlik göstergelerin gözönüne alınarak, yerleşme merkezlerinin gelişmişlik düzeylerinin saptanması gerekir.

Bölge kavramı, alan kavramıyla karşılaştırıldığında daha az geneldir. Aralarındaki fark ise, büyüklük küçüklük gibi ölçek ile ilgili değildir. Bölge bitişik coğrafi öğelerden oluşmaktadır. O halde homojen bölge, birbirine bitişik (komşu) homojen alanlardan oluşmaktadır.

Görüldüğü gibi, homojen bölgeyi saptayabilmek için, özellikle homojen alanların saptanması gerekmektedir. Bu açıklamalardan sonra homojen bölge şu şekilde tanımlanabilir.

Homojen bölge, sürekli bir homojen alana tekabül eden, birbirine yakın karakteristikler gösteren komşu alanlar grubudur.

Homojen bölge saptamak, birbirini izleyen yaklaşımlarla elde edilen istatistiki araştırmalara başvurmayı gerektirmektedir. Seçilen ölçütlere göre, homojenlik özelliği tam olarak taşıyan bölgeler arasında varyans farkları çok yüksek olmaktadır. Diğer bir deyişle homojen bir bölgede varyans dağılımı zayıfken, belirlenen homojen bölgeler arasında ortalama kıymet dağılımı kuvvetlidir. Eğer bir bölge içindeki yerleşme merkezlerinde tam homojenlik söz konusu ise, o bölge varyansı sıfır olacaktır.

Homojen bölge, statik bir tanımlamadır. Oysa, bölgeler arasındaki ilişkilerin yoğunluğu göz önüne alınarak, dinamik bir bölge tanımının yapılması daha yararlı olacaktır.

### **111. Polarize Bölge**

Bir ülkede tüm yerleşme merkezleri karşılıklı ilişki içindedirler. Küçük merkezler ticari yönden daha büyük yerleşme merkezlerine bağlıdır. Bir başka deyişle, küçük merkezler kendilerinden daha büyük yerleşme merkezlerinin etkisi (cazibesi) altındadırlar. Bir yerleşme merkezi, kendisinden daha küçük bir ya da birkaç yerleşme merkezini etki alanına alıyorsa, sözkonusu merkez bir cazibe merkezi haline gelmiş, yani kutuplaşmıştır. Bir ya da birden çok küçük yerleşme merkezlerini etkisi altına alan, cazibe merkezinin etki sahası ile birlikte kapsadığı alan polarize bölgeyi oluşturur.

Yerleşme merkezlerinin sayısı onbinleri bulan bir ülkede, sayıları binleri bulan irili ufaklı cazibe merkezi ve dolayısıyla bir o kadar da polarize bölge mevcut olacaktır. Tüm yerleşme merkezleri arasında bir hiyerarşinin varlığı ve her yerleşme merkezinin kendisinden daha küçük merkezleri etkisi altına alırken, kendisinden daha büyük merkezlerin etki alanı içine girmesi gözönüne alındığında, en büyük merkezin ülkede birinci derecede polarize bölge merkezi olduğu gerçeği ortaya çıkmaktadır. Büyük yerleşme merkezleri gözönüne alındığında, bir ülkede ikinci, üçüncü, dördüncü derece vb. polarize bölgelerin varlığından söz edilebilir.

Homojen bölgelerin belirlenmesi statik bir incelemeye göre yapılmasına rağmen, polarize bölge; bir kutup ve bu kutbun etkisi altındaki yerleşme merkezleri altındaki ilişkiyi, ilişkinin şiddetini gösteren dinamik bir kavramdır.

Polarize bölgenin saptanabilmesi için, yerleşme merkezleri arasındaki ticari ilişkilerin yoğunluğunun saptanması gerekir. Bu ilişkinin yoğunluğu, bölgesel girdi-çıkıtı kare matrisi yardımıyla saptanabilir. Bölgelerarası girdi-çıkıtı tablosu düzenleyerek, polarize bölgeyi saptamak veri yetersizliği nedeniyle oldukça güçtür.

Bölgesel seviyede veri bulmanın güçlüğü göz önüne alınarak bazı bölgesel girdi-çıkıtı tablolarının hazırlanmasında ulusal girdi katsayılarının kullanıldığı bilinmektedir. Böyle bir yöntem, veri sınırları nedeniyle mazur görülebilse bile, girdi katsayıları ekonominin yapısal karakteristiklerini yansıttığı ve bölge ile milli ekonomi arasında yapısal farkların bulunması kaçınılmaz olduğu için teorik bakımdan doğru bulunmaz (BOCUTOĞLU, 1990, s.112).

Girdi-çıkıtı tablosunu oluşturan verilerin bulunmaması halinde; belirli merkezler arasındaki karayolu ulaşım yoğunluğu, demiryolları ve demiryolları ulaşım yoğunluğu hatta şehirlerarası telefon konuşmaları yoğunluğu, cazibe (etki) alanı anketleri, bölgede üretilen malların tüketildiği hiyerarşinin saptanması vb. az gelişmiş ülkelerde bile kolayca saptanabilen akımlar gözönüne alınmaktadır.

## **112. Plan Bölge**

Plan bölge, bölgesel politikayı uygulamakta olan görevli yönetimin yetki alanı içinde kalan saha, daha öz deyişle, bölge planının uygulandığı alanlar bütünüdür.

Plan bölge, ekonomik karar almadaki birlik ve tutarlılığa göre tanımlanır ve özellikle sosyalist ekonomilerde plan bölge, planlama amaçlarına göre ülkenin çeşitli parçalara ayrılması anlamına gelir ki, bu hem milli ekonomideki özel amaçların gerçekleştirilmesinde hem de bölgesel düzeyde ekonomik-idari organların teşkilatlanması için bir temel teşkiline imkan verir.

Plan bölgeler, bölgesel planlama uygulayan ülkedeki planlama anlayışına ve ülkenin bölgesel sorunlarının niteliği ve yoğunluğuna göre, tüm ülkeyi kapsadığı gibi, sadece belirli problemlili bölgeleri kapsayabilir. Bu plan bölge tipleri;

Birinci tip plan bölge, ulusal kalkınma planına mekan boyutunu katabilmek amacıyla yapılan bölgesel ayırım sonucu ortaya çıkan bir bölge kavramıdır. Tüm ülkeyi kapsayan bu plan bölgelerin sayısı, ülkenin genişliğine ve sosyo-ekonomik yapısına göre değişmektedir. Böyle bir plan bölge ayırımına Fransa örnek verilebilir.

İkinci tip plan bölge, ulusal kalkınma planı uygulamasına geçilmeden önce, karşılaşılan yoğun bölgesel sorunların üstesinden gelebilmek amacıyla başlatılan bölgesel planlama sonucu ortaya çıkmıştır. Bu yaklaşımda tüm ülkenin bölgelere ayrılması sözkonusu değildir. Sadece sorunların karşılaşıldığı yöreler, plan bölge olarak saptanarak, bu sorunları çözümlenecek tipte bölgesel planlama uygulanmaktadır.

İtalya, İngiltere, Almanya ve Türkiye başta olmak üzere bir çok ülkede başvuru olan bu ikinci tip plan bölgelerin saptanmasında, bölgesel planlamaya başvurulmasını gerektirecek boyutta bölgesel sorunlar şunlardır:

- 1) Geri kalmış bölgenin sorunlarının hafifletilmesi
- 2) İşsizliğin hafifletilmesi
- 3) Toplu tarım göçünün önlenmesi
- 4) Hızlı sanayileşen yörelerin sorunlarının çözümü
- 5) Zengin kaynakların harekete geçirilmesi
- 6) Aşırı kalabalıklığın, nüfusun giderek belirli yörelerde yoğunlaşmasının önlenmesi
- 7) Kaybolmaya başlayan ekonomik canlılığın yeniden başlatılması vb. (DİNLER, 1994, s.109).

Plan bölgeler, genellikle iktisadi kalkınma planlarının uygulanmasını kolaylaştırmak ve iktisadi kararlar arasında birlik ve bütünlük sağlamak amacıyla tanımlanmış bölgelerdir. Milli kalkınma planlarını hazırlayanlar ve bölge plancıları, plan bölgeleri bir araç olarak kullanır ve bunları yerel düzeyde sektör analizlerine dayanarak seçerler.

Plan bölgelerin saptanması, ülkede uygulanan bölgesel planlama anlayışına göre farklılıklar arz eder.

Birinci tip plan bölge saptanması tüm ülkelerin planlama bölgelerine ayrılmasını ifade ediyordu. Bu şekilde bir bölgesel ayrıma gidebilmek için, ülkedeki tüm yerleşme bölgelerini kapsayan ayrıntılı çalışmaların yapılması gerekmektedir. Homojen ve polarize bölge, ulusal planın bölgeselleşmesi için yapılacak bölgesel ayrıma karar verme durumunda olanlara fikir vermektedir. Plan bölge saptayabilmek için, homojen yada polarize bölge



ayrımı esas alınabildiği gibi, bu iki bölge ayrımı da gözönüne alınarak, iki ayrımdan farklı bir bölgesel ayırım yapılabilir. Zira, bölge sınırlarının saptanması, ülkelerin sosyo-ekonomik yapısı yanında, politik yapısını da ilgilendirebilir. Bu nedenle plan bölge saptanmasında bazı endişeler nedeniyle, homojen ve polarize bölge ayrımlarından sapılabilir.

Plan bölge saptanırken, bölge sınır merkezi idarenin taşra teşkilatının sınırlarına uyulursa, teknik hizmetlerin planlanmasında sorunlar ortaya çıkamayacaktır. Böyle bir bölgesel ayırım, illerin gruplaştırılması sonucu ortaya çıkacaktır.

Plan bölgelerin saptanmasında önemli bir sorun, bölge sayısı ve bölgelerin genişliğinin ne kadar olacağıdır. Ulusal kalkınma planının kaç tane bölgesel diliinden, bir başka deyişle, kaç tane bölgesel plandan oluşacağını ifade eden bu sorun, planlama tekniği ve planlamanın amacına bağlıdır.

Bu konuda diğer önemli bir nokta ise, siyasi muhalefeti asgariye indirmektir. Eğer bölge sayısı az olarak saptanır ve plan bölge genişlikleri büyük tutulursa, bölge idaresinin en üstünde bulunan yönetici merkezi yönetimle ilişkilerinde güçlü olacaktır. Özellikle bölge koordinatörlerinin seçimle göreve gelmeleri halinde, merkezi yönetime karşı direnç güçleri artar. Bu nedenle plan bölge sayısının az olmasından kaçınmak gerekir.

Plan bölge alanları mümkün olduğu kadar, çeşitli teknik hizmetlerin gerektireceği alan ölçülerine uygun düşecek şekilde ve genişlikte olmalı ve sadece hizmetlere değil, aynı zamanda merkezi idarenin bu müşterek bölgelerde yürütmek isteyeceği diğer faaliyetlere de uygun olarak düzenlenmelidir.

Plan bölgelerin kapsadığı alan ne kadar geniş olursa, bölgelerin sınırlarını çeşitli teknik hizmetlerin ihtiyaçlarına uygun düşecek şekilde tayin etmek o derece kolaylaşacaktır.

İkinci tip plan bölge, ulusal kalkınma planı uygulamayan ülkelerde, karşılaşılan bölgesel sorunları aşmak için sorunların ortaya çıktığı illerin gruplaştırılmasıyla saptanan

planlama bölgesidir. Bu şekilde saptanan plan bölge sorunun özelliğine göre birkaç ili kapsayacak genişlikte olabildiği gibi, bazen tek bir ili kapsayacak genişlikte de olabilmektedir.

Plan bölgeler, genellikle iktisadi kalkınma planlarının uygulamasını kolaylaştırmak ve iktisadi kararlar arasında birlik ve bütünlük sağlamak amacıyla tanımlanmış bölgelerdir. Milli kalkınma planlarını hazırlayanlar ve bölge plancıları, plan bölgeleri araç olarak kullanır ve bunları yerel düzeyde sektör analizlerine dayanarak seçerler.

Homojen ve polarize bölge sınırlarının belirlenmesi mevcut ve geçmişteki ilişkilere dayanan verilere göre ve istatistiki yöntemler yardımıyla olmaktadır. Fakat plan bölgenin belirlenmesinde, o bölgenin geleceği ile ilgili özendirme ve müdahale tedbirlerinin uygulanacağı alanın belirtilmesi gerekmektedir. Başka bir deyişle, plan bölge sınırlarının belirlenmesinde, ulaşılması istenen amaç, birinci derecede önem kazanmaktadır.

## **12. Türkiye'de Bölge Ayrımı**

Türkiye'de bölge tanımları ile ilgili ilk çalışma I. Coğrafya Kongresiyle başlamakta ve Türkiye 7 coğrafi bölgeye ayrılmaktadır. Daha sonraları, bölge tanım ve ayrımında bir gelişme olmaksızın, merkezi hükümetin bazı kamu hizmetlerini etkin biçimde görmek amacıyla "Bölge Müdürlükleri" kurduğu görülmektedir. Örneğin; Karayolları, PTT, Bayındırlık, Liman vb. bölge müdürlükleri sıralanabilir.

Türkiye'de "bölge" ayrımında çok yavaş hareket edilmesinin ana nedeni, başlangıçta merkezi yönetimin bölgencilik akımından çekinmesi ve yerinden yönetim bölgelerinin oluşarak milli bütünlüğü zedeleyeceği endişesidir (ÖZYURT, 1984, s.83).

Ülkemizde hem akademik çevrelerden hem de uygulamacı çevrelerden bölgesel ayrım içeren çalışmalar yapılmış ve bunu bölge planlaması girişimleri izlemiştir. Uygulamacı kuruluşlara örnek olarak İmar İskan Bakanlığı; Fransız uygulamasına benzer bir "plan bölge" ayrımı benimsemiş ve Türkiye 8 esas ve 19 alt bölgeye ayrılmıştır. DPT, bundan biraz farklı olarak indeksleme yoluyla üç ayrı grup bölge oluşturmuştur. Bunlar;

potansiyel gelişme bölgeleri, gelişmiş bölgeler, büyük şehir bölgeleridir. Ancak bu çalışmalar hazırlık aşamasında kalmış, resmi otoriterlerce onaylanmamıştır.

### **13. Alt Bölge Ayrımı**

Gelişmiş ülkelerde bölge olarak nitelendirilebilecek derecede büyük olan bir alan, çok sayıda farklı ekonomik yapıda alt bölgeleri kapsar. Alt bölge ayrımı “plan bölge” ayrımına uygun düşmekte, bu yönden milli plan hedeflerinin gerçekleştirilmesi ve planın uygulanmasını kolaylaştırmaktadır. Diğer bir deyişle, planın bölge düzeyinde koordinasyonunu mümkün kılmaktadır.

Alt bölge ayrımı, çeşitli amaçlara göre belirlenmektedir. Ancak, bölge’de olduğu gibi, alt bölge sınırlarının belirlenmesinde de bir kesinlik yoktur. Ancak, alt bölge ayrımında planlama hedeflerine uygun olarak hareket etmek gerekmesine rağmen sorun yine de mekan organizasyonu sorunundan bağımsız olmamaktadır.

Alt bölge düzeyi, muhtemelen tarif edilmesi en güç olan düzeydir. Açıkça tarif edilmemesine rağmen, alt bölge; daha büyük bir bölgenin parçaları olarak düşünülebilir. Alt bölge, kendine has yapısal sorunları ve potansiyeli ile daha lokalize olmuş bir alandır. Yerine göre fiziksel unsurlar ağır basabilir.

Ülkenin ve ülkede mevcut bölgelerin geniş veya dar oluşuna, idari yapının özelliklerine göre alt bölgeler dar veya geniş olabildiği gibi, alt bölge ayrımına hiç ihtiyaç olmayabilir (ÖZYURT, 1984, s.84).

### **14. Büyüme, Kalkınma ve Gelişme Kavramları**

Büyüme, iktisadi anlamda gerek teoride, gerekse uygulamada yeni bir kelimedir ve ilk bakışta, biyolojik bir anlam taşımaktadır. Çünkü, bir canlının gelişmesi, boy atması veya canlının, organlarından birinin öbürlerine oranla büyümesi biyolojik bir olaydır. İşte büyüme kelimesi de ekonomiye, olayları canlı varlıklarınkine benzer bir şekilde açıklayabilmek için girmiş bulunmaktadır.

Büyüme, bir ekonomide ve belli bir dönemde (genellikle bir yılda) bir miktar, bir hacim, bir cesamet artışıdır. Öyle ki bu artış, insanları ve ülkeyi bu günden daha sağlam ve daha kuvvetli bir güce, daha yüksek bir gelir düzeyine doğru götürebilecek aritmetik, yani miktar ile açıklanan bir artıştır. Nüfus artışı, sermaye artışı, tasarruf artışı, milli gelir artışı vs. birer büyümedir. Acaba, fiyat artışı bir büyüme midir? Fiyat artışı bir büyüme değildir. Çünkü fiyat artışı, bir miktar veya cesamet artışı olamaz, daha çok nominal bir değişimdir (ÖZGÜVEN, 1988, s.36).

Kalkınma kavramı, büyüme ile birlikte nitel ve nicel yapısal değişimleri kapsamaktadır. Fakat bu kavramla ekonomiler, gelişmişlik düzeyi açısından bir soyutlamaya konu olmakta ve sadece az gelişmiş ülke ve bölgeler için kullanılmaktadır (ERKAN, 1986, s.92).

Kalkınma, uzun vadeli ve geri dönüşü olmayan bir yapısal değişiklikle beraber gerçekleşen ekonomik büyüme işlemi olarak tanımlanır. Bu işlemin sonucu; bir bölge ekonomisinin göreceli üretim gücünün artışı ve bunun sonucunda nüfusta kişi başına düşen milli gelirdeki yükselmeyi içerir (COFFEY-POLESE, 1985, s.85-93).

Kalkınma, daha çok kurumsal, sosyal ve zihni yapısal değişimlerde meydana gelen değişimlerdir. Kalkınma için yatırım artışı, teknolojik gelişme, verim artışı, reel gelir artışı, eğitim düzeyinin yükselmesi yanında, düşüncenin, zihniyetin, sosyo-ekonomik yapıların da değişmesi gerekmektedir. Çünkü, kalkınmamış bir ülkenin, her türlü ihtiyaçlarını karşılayabilmesi, üretim biçimlerine ve sosyal kurumlarına bağlıdır.

Gelişme, büyüme kavramından daha kapsamlı, yani büyüme ile birlikte, bütün nitel ve nicel yapısal değişimleri birlikte içeren bir kavram olarak ele alınmaktadır. Ancak, yapısal unsurların önem derecesi çeşitli gelişme aşamalarında farklılık göstermektedir. Bu nedenle gelişme kavramı, değinilen içerik farkına bağlı olarak, kalkınma kavramına tercih edilmektedir. Aksi durumda, az gelişmiş ülkeler ve bölgeler için kullanılan kalkınma kavramını, yapısal unsurlar dikkate alındığı için, gelişmiş ülke ve bölgeleri de içerecek biçimde genişletilmesi sonucu doğmaktadır. Kısacası gelişme kavramı, büyüme ve

kalkınma kavramlarından daha kapsamlı olarak ele alınmaktadır. Gelişme kavramının kapsamı, nitel ve nicel yönlerden soyutlanırsa büyüme kavramına, aksine yalnızca gelişmişlik derecesi açısından soyutlanırsa, kalkınma kavramına ulaşılmaktadır.



## İKİNCİ BÖLÜM

### 2. SOSYO - EKONOMİK GELİŞMENİN ALTYAPI TEORİSİ İLE AÇIKLANIŞI VE YAPISAL ANALİZLER

#### 20. Sosyo-Ekonomik Gelişme ve Gelişme Düzeyinin Belirlenmesi

Sosyo-ekonomik gelişme sürecinin açıklanmasında R. Jochimsen, geleneksel ekonomi teorisinin veriler çemberine attığı unsurları da içeren bir teori geliştirmiştir. Gelişme olayının gerçekçi bir açıklanması, geleneksel teori analizlerinin veriler çemberine attığı değişkenlerin analizlere alınmasıyla mümkün olmaktadır. Sosyo-ekonomik gelişme sürecinin belirlenmesinde son derece önemli olan bu değişkenler, geniş anlamdaki altyapı kavramı ile açıklanmaktadır. Özde piyasa ekonomilerine ilişkin bir gelişme teorisi ortaya koyan Jochimsen, bu tür ekonomilerde piyasa sistemi dışında oluşan etkileri de analizinin kapsamı içine almıştır (ERKAN, 1986, s.93-94).

Sosyo-ekonomik gelişme sürecinin ölçülmesinde, milli gelir yanında bütünleşme derecesinin ikinci bir gösterge olarak seçilmesini zorunlu kılınmıştır. Bu iki temel gösterge birlikte, bir ekonominin gelişme seviyesini belirlemektedir.

Ekonomik faaliyetlerin seviyesi ve bütünleşme derecesi, sosyo-ekonomik gelişme süreci içinde farklı yönlerde gelişebilirler. Göstergelerin aynı veya farklı gelişme yönleri, bu gelişmelerin gerisinde yatan etkenlerce belirlenmektedir. Bu etkenler ise, ekonominin temel donatımı olan altyapıda içerilen unsurlar tarafından yaratılmaktadır. Bunların belirlenebilmesi için, altyapı donatımının kapsamlı bir tanımının ve fonksiyonel analizinin yapılması gerekmektedir. Bu amaçla altyapı; işbölümünün olduğu bir toplumda, ekonomik birimlerin hizmetinde olan, faktör gelirlerini benzer faaliyetler için eşitleyerek amaca uygun kaynak dağılımını ve ekonomide mümkün olan en yüksek gelir düzeyine ulaşmayı

sağlayan ekonominin tüm maddi, kurumsal ve personel donatım ve teçhizat toplamı olarak tanımlanmaktadır. Fonksiyonel açıdan bu üç alt grup arasında sıkı tamamlayıcılık ilişkileri söz konusudur (ERKAN, 1986, s.94-95).

## 21. Altyapı Türleri

Maddi altyapı, ekonomik literatürde yaygın olarak kullanılan sosyal sabit sermaye ile eş anlamlıdır. Bu kavramlardan, bir ekonominin enerji, yol, ulaşım, haberleşme alanlarındaki bütün yatırım, donatım ve işletme araçlarıyla, doğal kaynakların ve ulaşım yollarının korunması; ayrıca kamu yönetimi, eğitim, araştırma, sağlık ve sosyal hizmetler için gerekli bina ve donatım anlaşılmaktadır. Böylece bir ekonominin toplam fiziki sermaye stoklarından, mal ve hizmet üretiminde genellikle ön hizmetler olarak üretime girerek yararlanan bölümü altyapıyı oluşturmaktadır. Maddi altyapı ekonomik faaliyetin seviye ve bütünleşme derecesine, hem doğrudan doğruya, hem de dolaylı olarak etki etmektedir. Aynı zamanda, ön hizmetler olarak bir yandan toplumdaki işbölümü ve teknolojik gelişme düzeyinin, diğer yandan da, coğrafik alan olarak ekonominin genişliğinin bir fonksiyonudur (ERKAN, 1986, s.95).

Kurumsal altyapı, bir toplumda ekonomik birimlerin faaliyet planlarının hazırlanması, karara bağlanması, uygulanması ve kontrolü için genel çerçeveyi oluşturan, zaman içinde yerleşmiş ve geliştirilmiş olan norm, örgütlenme biçimleri ve yöntemleri kapsamaktadır. Böylece ekonominin idari örgütlenmesi, hukuk ve sosyal düzen ile kişilerin alışkanlıkları, davranışları, düşünce yöntemleri ve temel toplumsal değer yargıları kurumsal altyapıyı oluşturmaktadır. Kurumsal altyapıyı oluşturan unsurlar, ekonomik faaliyetin seviye ve özellikle de bütünleşme derecesini belirlemektedir. Bu yöndeki etkileri çoğu kez personel altyapı ile birlikte ortaya çıkmaktadır.

Sosyo - ekonomik gelişmenin insan unsurunu kapsayan personel altyapı, beşeri sermaye olarak da bilinmektedir. Bu kavramdan, “işbölümüne dayanan bir ekonomide, sayı ve özellikleri açısından kişilerin ekonomik faaliyetin seviyesi ve bütünleşme derecesine katkıları yönündeki yetenekleri” anlaşılmaktadır. Sosyo-ekonomik gelişmede insan unsuru, girişimcilik, uzmanlaşmış işgücü, teknikerlik ve vasıflı işçilik ile yöneticilik, eğitimcilik,

örgütsel ve teknik gelişme için araştırma, geliştirme, planlama ve ekonomi politikası alanındaki uğraşları ve fonksiyonları kapsamaktadır. Eğitim ve sağlık ekonomilerin konusunu oluşturan personel altyapıya yönelik harcamalar, toplum açısından yatırım, fakat bireyler için tüketim özelliği göstermektedir.

Gelişme süreci içinde bu fonksiyonların daha nitelikli insan gücü ile gerçekleştirilmesi, aynı zamanda kişilerin toplumsal değer ve norm sistemlerinin daha çok homojenleşmesi ve dolayısıyla sosyal bütünleşmenin artması yönünde etkili olmaktadır. Bunlarla birlikte kişilerin yalnızca tüketim tercihleri değil, aynı zamanda diğer altyapı unsurlarına dayanan boş zaman değerlendirme ve konut tercihleri gibi, davranma ve tercihlerinde de değişimler olmaktadır. Bu durum, kurumsal altyapı ile personel altyapı arasındaki sıkı ilişkiyi yansıtmaktadır. Personel altyapı, eğitim, öğretim, araştırma ve uzmanlaşma süreçleri içinde oluşturulup, yaratılmaktadır.

### **210. Altyapının Temel Özellikleri**

Maddi, kurumsal ve personel altyapı bütünü, sosyo - ekonomik sürecin çeşitli yönlerini kapsadığı için heterojen bir yapıya sahiptir. Dolayısıyla bunların hepsi için aynı anda geçerli ortak özellikler belirlemek yerine, her birinin kendine özgü özellikleri olduğu görülmektedir. Buna rağmen, altyapının gelişme süreci içinde ortaya çıkan temel özellikleri söz konusudur (ERKAN, 1987, s.51).

- 1) Altyapı, ekonomik faaliyetlerin oluştuğu ortam ve temel çevredir.
- 2) Altyapı mal ve hizmetleri genellikle, kamusal mal ve hizmetlerdir. İlke olarak herkesin yararlanmasına açıktır.
- 3) Altyapı yatırımları parasal ve teknolojik dışsal ekonomiler yaratır.
- 4) Altyapı alanında serbest piyasa sistemi işlerliğini yitirdiği için kamusal birimlerin kararlarına bağlı olarak oluşurlar ve kamu tarafından finanse edilirler.
- 5) Altyapı genellikle ihracat ve ithalata konu olmadığı için her toplum kendisi yaratmak durumundadır.



## 211. Altyapı ve Gelişme Sürecindeki Fonksiyonları

Bu özellikleriyle maddi, kurumsal ve personel altyapı, hem ekonomik faaliyetin seviyesini, hem de bütünleşme derecesini belirleyen unsurları içermektedir. Bu nedenle gelişme sürecinin belirlenmesinde, altyapı donatımı ile bu donatımda ortaya çıkan değişimler önem kazanmaktadır. Geniş anlamı ile altyapı, geleneksel ekonomi teorisinin ilgi alanı dışında kalmıştır. Teorik analizlerde bu unsurlar veriler çemberine atılarak sosyo-ekonomik altyapının ideal olarak varlığı kabul edilmiştir. İdeal bir altyapı içindeki teorik bir sistemde, ekonomik bütünleşme derecesi 1'dir ve ekonomik faaliyetin seviyesi de mümkün olan en yüksek düzeyine erişmiştir. Yani, ekonominin potansiyel olanaklarından tam yararlanılarak gelişme mümkün olan en yüksek (optimal) düzeyine ulaşmıştır.

Bir ekonominin mevcut gelişme düzeyi, faktör donatımı, işbölümü, yürürlükteki yasa ve değer yargılar sistemi ile bunlar üzerine kurulmuş ekonomik birimler arası ilişki ağında kendini yansıtmaktadır. Bu yüzden, bir ekonomi için gerekli altyapı donatımı, o ekonominin gelişme düzeyine bağlıdır. Fakat aynı zamanda ekonominin gelişme düzeyi de, mevcut altyapı donatımı tarafından belirlenmektedir. Böylece, sosyo-ekonomik gelişme sürecinde altyapı donatımındaki nicel ve nitel değişimler, kalkınma süreç ve politikasının stratejik bir unsuru olarak ortaya çıkmaktadır.

Altyapı ve gelişme seviyesi arasındaki karşılıklı nedensellik ilişkisine bağlı olarak, ekonomik faaliyetin seviye ve bütünleşme derecesinin zaman süreci içindeki gelişme ve hangi yönde değişeceği belirlenebilmektedir. Bu iki değişken ekonominin altyapı donatımına bağlı olarak belli gelişme ortaya koymaktadır. Maddi, personel ve kurumsal altyapı donatımının nicel ve nitel yönleriyle bölgesel ve sektörel açıdan son derece yetersiz olduğu bir gelişme aşamasından ekonomi “guazi stagnasyon” denilen statik bir yapı göstermektedir. Bu aşamada, altyapı donatımının yetersiz olması nedeniyle ekonomik faaliyetin seviye ve bütünleşme derecesi de son derece düşüktür. Ekonomi bölgesel ve sektörel olduğu kadar, sosyal ve politik açıdan da bütünleşmemiştir. Mal ve faktör hareketleri, altyapı donatımının yetersizliğine bağlı olarak son derece sınırlıdır. Aynı nedenle mal ve faktör piyasalarının bütünleşmesi de gerçekleşmemiştir. Böyle bir ekonomide genellikle, “piyasa için üretim” yerine “geçimlik üretim” söz konusudur. Bu

durumda ekonomi, nüfusun asgari temel ihtiyaçlarını karşılama sorunuyla yüzyüzedir. Maddi, personel ve kurumsal altyapı donatımındaki yetersizlikler, ekonomideki kısır döngüleri kırıp, kendi kendini besleyen bir gelişme aşamasına geçişi önlemektedir. Bu yapıdaki gelişme süreci içinde, gelişmeyi olumlu ve olumsuz yönde etkileyen güçler dengelenmektedir. Bunlara bağılı olarak, ekonomik faaliyetin seviye ve bütünleşme dereceleri, düşük düzeyde aynı kalmakta ve olumlu yönde bir gelişme gösterememektedir. Bu aşamayı geride bırakabilmek için, üstyapı yatırımları yanında, altyapı yatırımları ve özellikle personel altyapı önem kazanmaktadır. Bu gelişme aşamasına karşın, altyapı donatımının nicel ve nitel olarak belli bölgelerde oluşması, bir gelişme sürecini başlatmaktadır. Fakat gelişme ekonominin bütününde değil, yalnız belli bölgelerinde yoğunlaşmakta ve diğer kesimler bu gelişme sürecinin dışında kalmaktadır. Böylece ekonomi bu yapıyla ikili (dual) ekonomik gelişme aşamasına girmektedir. Bu gelişme aşamasında maddi, kurumsal ve personel altyapı donatımının bölgeden bölgeye farklılaşması her bölgenin kendi içinde farklı büyüme hızı ve bütünleşme derecelerinin ortaya çıkmasına yol açmaktadır. Farklılaşmanın büyüdüğü bu aşamada, ekonomik faaliyetin seviyesi artarken, bütünleşme derecesi ortalama olarak aynı kalmadığı gibi, düşme de gösterebilmektedir.

Böylece bu iki değişken, altyapıdaki farklılaşmaya bağılı olarak, farklı yönlerde gelişebilmektedirler. Bu aşamada çeşitli sektör ve bölgelerde oluşan teknolojik ve örgütsel yeniliklerde olduğu kadar, sosyal alanda, örneğin işgücü piyasalarında bölge, dil, din, ırk ve cinsiyetlere göre ayrıcalıkların belirginleştiği bir dönem yaşanmaktadır. Ekonomik gelişmenin bu aşamasında yapısal değişme ve dönüşümler hızlanmıştır. Maâdi altyapının tüm bölgelere yeterince yayılmayışı, kurumsal altyapı alanındaki boşluk, davranış ve değer yargılarındaki farklılaşmalar, kalifiye işgücünün gelişme bölgelerine akması gibi nedenler, sosyal ve ekonomik bütünleşmeyi olumsuz yönde etkilemektedir. Fakat bütün bunlar bütünleşmeyi olumsuz yönde etkilese de, gelişme sürecine dinamizm kazandırmakta ve gelişme seviyesini yükseltmektedir. İkili gelişme aşamasında ekonominin gelişme potansiyelinden tam yararlanılamamaktadır. Bu tür kaynak kaybının önlenmesi için maddi, personel ve kurumsal altyapı donatımını bütün bölgelerde yaygınlaşmasını sağlayarak sosyo-ekonomik bütünleşmeyi gerçekleştirmek gerekmektedir.

Altyapı donatımının nicel ve nitel olarak ekonominin bütününde yeterli düzeye gelmesi, bölgesel farklılaşmaların azalması yönünde etki yapmaktadır. Bu arada gelişme seviyesinin sürekli artması devam etmektedir. Böylece temel iki göstergenin aynı yönde artması, gelişme sürecinin kendi kendini yenileyen ve besleyen dinamik aşamaya geçişini sağlamaktadır. Böylece yüksek gelir düzeyinde ekonomik bütünleşme de gerçekleşmektedir. Ekonomi üçüncü aşamada, zaman zaman durgunluk dönemlerine girebilirse de, bu durum "quazi stagnasyon" dan farklıdır. Bu tür durgunluklar, genellikle yapısal olmaktan çok, konjonktürel niteliktedir ve gelişme politikasında kısa dönemli politikalarını ilgilendirmektedir.

Ekonominin kendi kendini besleyen gelişme aşamasında, teknolojik ve örgütsel yenilikler, altyapı donanımının temel değişkenlerinden olan eğitim, araştırma ve gelişme uğraşlarına bağlı olarak ortaya çıkmaktadır. Teknolojik yenilik ve yapısal değişmelerin yayılma süreci sektörel, bölgesel ve firma büyüklükleri açısından faktör fiyatlarında farklılaşmaya, dolayısı ile faktör hareketlerine yol açmaktadır. Bu durum önce bütünleşme derecesinin düşmesi yönünde bir etki yaparken, yol açtığı faktör hareketliliği zamanla daha yüksek bir seviyede faktör fiyatlarının eşitlenmesi ve dolayısı ile bütünleşme yönünde etkiler yaratmaktadır. Böylece bütünleşme süresinin dinamiği daha sonraki gelişmelerin nedeni olarak ortaya çıkmaktadır.

Maddi, kurumsal, personel altyapısının gelişme sürecindeki yeri ve bunların farklı gelişme tiplerinde oynadıkları fonksiyonlar, ekonominin altyapı donatımındaki nicel ve nitel değişmelerin gelişme sürecindeki önemini ortaya koymaktadır. Böylece altyapı unsurları uzun dönemli gelişme politikasının temel araçlarını vermektedir. Uzun dönemli yapısal değişim ve dönüşüm sürecinin temel değişkenleri olan altyapı unsurları, her ekonominin gelişme seviyesine göre planlanmalıdır.

## **22. Genel Sosyo-Ekonomik Gelişme Teorisinin Bölgesel Gelişme İçin Önemi**

S. Robinson ekonomik gelişmenin genel teorisinin henüz geliştirilemediğini belirtmektedir. Bu tür bir teorisin sosyo-ekonomik gelişme sürecinin çok boyutlu ve karmaşık içeriğini dikkate alarak, onun ampirik açıklamasını veren, gelişme sürecine

ilişkin tahminlerde yararlı olabilecek, operasyonel bir gelişme teorisi olması gerekmektedir. Jochimsen'in genel gelişme teorisi, gelişme ekonomisinde önemli bir aşama olarak görülmelidir. Çok boyutlu bir konu olan sosyo - ekonomik gelişme sürecinin temel unsurları bu sayede ortaya konmuş ve bu tür bir sorunun nasıl ele alınacağı belirlenmiştir. Teorik çerçeve sosyo - ekonomik gelişme sürecinin incelenmesinde önemli olan unsur ve araçları sistematik bir bütünlük içinde vermektedir. Bu unsur ve araçlar, bölgesel gelişme süreci için aynı derecede önemli gözükmektedir. Karmaşık bir sorun olan bölgesel gelişmenin açıklanmasına yeni unsur, araç ve çerçeve ile yeni bir yöntem ve yaklaşım getirecek niteliktedir. Böylece ayrı ayrı geliştirilmiş, birbirinden kopuk, kısmi açıklamalar getiren bölgesel büyüme ve kalkınma teorileri için temel ve genel bir çerçeve oluşturulmaktadır. Bu nedenle, bölgesel gelişme teorileriyle Jochimsen'in genel gelişme teorisinin sentezi bölgesel gelişme teorisinin daha anlamlı ve genel bir çerçeveye oturtulmasını sağlayacaktır.

### **23. Gelişme ve Bölgesel Gelişmede Teorik Açıklama Aracı Olarak Kümülatif Nedensellik İlişkileri**

Geleneksel ekonomi biliminin temel analiz ve açıklama aracı, "dengedir". Denge kavramı ekonomi bilimine klasik mekanikten aktarılmıştır. Klasik mekanikte denge, Newton yasalarınca belirlenmektedir. Newton mekaniğinde denge ve hareket, "nokta kütle" etki eden kuvvetlerin sonucudur. Burada ortaya çıkan neden ve sonuç ilişkileri şu koşullar altında gerçekleşmektedir. O değişmez ve tek düzedir, yani belli nedenler hep belli sonuçlar yaratır. Aynı uzay parçasında, belli bir zaman sürekliliği içerisinde ortaya çıkarlar. Asimetrikler, nedenler sonucu yaratır ama, sonuç nedenleri yaratamaz. Bu koşullara bağlı olarak ortaya çıkan klasik neden sonuç ilişkileri deterministtir. Bu yapıdaki mekanik sistemler kapalı bir sistem oluşturur. Yani bu sistemleri etkileyecek bir çevre söz konusu değildir.

Geleneksel ekonomi bilimi klasik mekaniğin bu analiz yöntemini benimsemiştir. Bu nedenle geleneksel ekonominin model teorileri de klasik mekanikte olduğu gibi, determinist nedensellik ilişkilerine dayalı kapalı sistemler oluştururlar. Geleneksel ekonominin inceleme konularını denge aracıyla açıklaması yoğun eleştirilere konu

olmaktadır. Zira denge analizleri, pür ekonomik ilişkileri basit sistemler içinde açıklarken, güncel sosyo-ekonomik sorunların çok boyutlu ve karmaşık yapısının analizinde yetersiz kalmaktadır. Sosyo-ekonomik gelişme sürecinin çok boyutlu ve karmaşık yapısı içine girdikçe, denge analizlerinin yetersizliği daha da belirginleşmiştir. Bu nedenle gelişme sorunlarını tüm karmaşıklığı içinde ele alan araştırmacılar analiz aracı olarak "denge" ve "mekanik nedensellik" ilişkileri yerine "dengesizliği" de dikkate alan "kümülatif nedensellik ilişkileri" ilkesine yönelmişlerdir (ERKAN, 1987, s.58).

Bu yaklaşımda sosyo - ekonomik gelişme, nedensellik ilişkilerinin yol açtığı kümülatif bir süreç olarak ele alınmakta ve bu süreci oluşturan unsurlar arasındaki nedensellik ilişkileri, karşılıklı - dönüşümlü bağımlılıklar şeklinde ele alınmaktadır. Burada neden - sonuç ilişkileri, değişmez ve tekdüze değil, bütünü oluşturan çeşitli unsurlar arasındaki zaman ve mekan içinde gösterdikleri özelliklere göre farklı olmaktadır. Zaman ve mekan sürekliliği ortadan kalkmakta ve "karşılıklı etkileşim", "mekanik-asimetrik" ilişkinin yerine geçmektedir. Böylece klasik mekaniğin determinist nedensellik ilkesi için yukarıda belirtilen zorunlu koşulun hepsi burada ortadan kalkmaktadır. Kümülatif nedensellik ilkesinde, süreci oluşturan elemanların birinde ortaya çıkan bir değişme, karşılıklı bağımlılık ilişkisi içinde tüm sisteme yansımakta, bundan etkilenen unsurlar, tekrar başlangıçtaki ilk elemanı etkileyerek (geri besleme) tüm sistemin belli bir yöndeki değişimini gittikçe artan bir şekilde (kümülatif olarak) hızlandırmaktadır.

Günümüz kurumsal ekonomistleri, denge analizlerinin mekanik nedensellik ilişkilerini reddedip, onun yerine geçebilecek tek denge analiz aracı, yani temel neden olarak kümülatif süreçte karşılıklı dönüşlü nedensellik ilişkiler ilkesini görmektedir. Bu ilke ile sosyo- ekonomik sürecin statik değil, bir bütün oluşturan sistem içindeki elemanlar arası dinamik etkileşim dikkate alınmaktadır. Bu yaklaşımda sistem içinde ortaya çıkan değişim, dönüşüm, çelişki, çatışma ve zıtlıklar analiz dışına atılmamakta, tam tersine tüm nitel ve nicel yönleriyle birlikte analize dahil edilmektedir. Çok boyutlu sosyo - ekonomik olayın karşılıklı ve dönüşlü nedensellik ilişkisi içinde oluşan kümülatif süreç bir zaman sürecidir ve olayın bütünlüğü içinde belli bir yönde hareketi söz konusudur. Bu tür bir süreç, karşılıklı ve dönüşlü etkileşimleri içerdiği için, kapalı mekanik sistemlerin aksine, açık sistem oluştururlar. Yani etkileşim içindeki elemanlar, dış çevreden geri - besleme

etkisi alırlar. Esasen mekanik olayların aksine sosyal olaylar “açık sistemler” oluşturur. Soruna bu açıdan yaklaşan sistem analizi, alt sistemler arası karşılıklı etkileşim ve kümülatif sürecini birlikte ele almaktadır. Burada alt sistemler veya sistemi oluşturan elemanlar arasında karşılıklı negatif geri beslemenin olması durumunda ortaya çıkan bir değişme, buna karşıt yöndeki kümülatif sürecin karşılıklı nedensellik ilişkileri içinde zayıflarken, pozitif geri besleme ilişkilerinin bulunması, kümülatif sürecinin karşılıklı etkileşim ilişkilerini güçlendirici yönde etki yapmaktadır.

Ampirik sosyo - ekonomik süreçlerin çok boyutlu içeriğinin analizi için “karşılıklı ve dönüşlü” nedensellik ilişkilerinin kümülatif süreci, mekanik nedensellik ilişkilerinin denge yaklaşımından daha uygun bir açıklama aracı olarak gözükmektedir. Üstelik denge analizleri, sorunların incelenmesine statik bir yaklaşım oluşturmaktadır. Oysa somut sosyo - ekonomik gelişme süreçleri, karşılıklı dönüşlü etkileşimlerin oluşturduğu dinamik bir yapıya sahiptir. Süreç içinde ortaya çıkan sosyo - ekonomik güçlerin yarattığı sürekli bir etkileşim ve değişim söz konusudur. Kümülatif süreç bütününe gösterdiği gelişme, artan, azalan veya değişmeyen bir yönde olsa bile, süreç içindeki ilişkiler ve etkileşimler yine dinamik bir yapıya sahiptir. Bu etkileşim ilişkisi belli zaman ve mekan boyutlarında farklı gelişmeler göstermektedir.

## **24. Gelişme Sürecinin Fonksiyonel Analizi**

### **240. Altyapının Fonksiyonel Analizi**

Karşılıklı dönüşlü kümülatif nedensellik ilişkileri yardımıyla bölgesel ve genel sosyo - ekonomik gelişme sürecinin analizi için, öncelikle bu bütünü yapısı, yani süreci oluşturan unsurların belirlenmesi gerekmektedir. Her yapısal analizde araştırma konusu olan bütün, elemanlarına ayrılarak bunların kendi aralarındaki ve bütünle olan karşılıklı ilişkileri ortaya konmaktadır. Ekonomik sürecin yapısal analizinde de, bu süreci oluşturan elemanlar ve bunlar arasındaki ilişki ağı, sürecin kurum ve örgütlenmeleriyle birlikte analiz konusu olmaktadır.

Daha önceki incelemelerin ışığı altında sosyo-ekonomik gelişme süreci de fonksiyonel açıdan ikiye ayrılmıştır: Sürecin alt ve üst yapısı. Jochimsen'in analizlerinde altyapıyı oluşturan unsurlar, kendi içinde maddi, personel ve kurumsal altyapı olmak üzere üçe ayrılmaktadır. Bunlar üretilmiş altyapı gruplarını oluşturmaktadır. Ayrıca bunlara dördüncü grup olarak doğal altyapıyı katmak gerekmektedir. Doğal altyapı, bir ekonominin sahip olduğu yeraltı ve yerüstü doğal zenginlikleriyle, doğal koşullarını kapsamaktadır. Doğal altyapı da, ekonomik faaliyetlerin ön koşuludur. Ekonomik faaliyetin seviyesinin belirlenmesinde özel bir yeri vardır. Ayrıca diğer bir altyapı unsuru olan ulaşımı etkilediği kadar, tarım, sanayi, ticaret ve hizmetler gibi üstyapı unsurlarını da yoğun olarak etkilemektedir. Örneğin sanayi devrimi öncesinde ortaya çıkan sosyo - ekonomik gelişmeler daha çok doğal altyapı tarafından belirlenmişlerdir. Hint, Çin, Mısır, Mezopotamya ve Eski Yunan medeniyetlerinin gelişmesi, doğal altyapının daha uygun olduğu deniz kıyılarıyla, nehir ağzlarında gerçekleşmiştir. Nitekim, tarım, ticaret ve ulaştırma için daha uygun ön koşulların var olduğu bu yerleşim yerleri, daha yoğun sosyo-ekonomik gelişmelere kaynaklık etmiştir. Sanayi devriminden sonra üretilmiş altyapının önemi artmıştır. Fakat bu, doğal altyapının önemini tamamen kaybettiği anlamına gelmemektedir (ERKAN, 1986, s.104).

Doğal altyapı bugün de, tarım, ticaret ve ulaştırma için son derece önemli olduğu gibi, sanayi sektörünün temel girdileri olan maden, petrol ve orman ürünleri gibi hammadde ve ara mallarını vermektedir. Ayrıca arazi altyapısı ve iklim; ekonomik faaliyetlerle yerleşim yerlerini belirleyen önemli unsurlardır. Bunlar ticaret konusu olmadığı gibi, yeniden üretilmeyen kamu mallarıdır. Doğal altyapı şeklindeki kamu malları, genellikle taşınamaz ve bölünemez olduklarından bölgesel ekonomik altyapının belirlenmesinde sürekli kalıcı unsurlar olarak ortaya çıkmaktadır.

Arazi yapısı ve iklim gibi doğal koşullar, yerleşim ve kuruluş yerlerinin seçiminde etkili olduğu kadar, gelişme sürecinin her aşamasında üretim ve tüketimi yönlendirici bazı etkilere de sahiptir. Örneğin, arazi yapısı, şehirleşme ve sanayileşme süreçleri için uygun ortamlar oluşturabilecekleri gibi, engelleyici veya saptırıcı özelliklere de sahip olabilirler. Fakat teknolojik gelişmeler bu alandaki sınırlamaları azaltıcı yönde etki yapmaktadır. Diğer yandan iklimin, konut, giyim, yiyecek ve yakacak gibi tüketim mallarının miktar ve

niteliklerini belirleyici etkisi söz konusudur. Doğal altyapı, bir yönüyle ekolojinin ilgi alanına girmektedir. Özellikle sanayileşme sürecinin arttığı dönemde, doğal altyapının önemli ve kıt kaynak olması daha da belirginleşmektedir. Doğal altyapı, üretim süreci için olduğu kadar, tüketim için de dışsal ekonomiler sağlamaktadır. Doğal kaynakların korunması ve geliştirilmesi, diğer altyapı alanlarındaki faaliyetlerle birlikte gerçekleşmektedir. Örneğin toprak, maden ve ormanların işletilmesi, korunması belli ulaşım ve örgütlenmeleri gerekli kılmaktadır. Doğal altyapının önemli unsurlarından olan toprak, maden ve ormanların mülkiyet ve işletme şekli, her ekonominin kurumsal altyapısını oluşturan unsurlar tarafından belirlenmektedir.

Doğal, maddi, personel ve kurumsal altyapı içinde ekonomik faaliyetlerin ele alınması, gelişme sürecinin maddi temelleri kadar, sosyal unsurlarını da ortaya koymaktadır. Gelişme ekonomik olduğu kadar da sosyal bir süreçtir. Gelişme sürecinde önemli unsurlar olarak ortaya çıkan bu tür sosyal, psikolojik, politik unsurlar, sosyal davranışlar, yasal düzenlemeler ve örgütlenme biçimleri, personel ve kurumsal altyapı içinde kapsanarak analize sokulmaktadır. Dolayısıyla ekonomik amaçlar yanında, toplumsal güç, statü ve prestij sağlayan sosyal ve politik amaçlar da gerçekleştirilmeye çalışılmaktadır.

#### **241. Üstyapının Fonksiyonel Analizi**

Ekonomik faaliyetin nihai amacı olan insan ihtiyaçlarının karşılanması mal ve hizmetlerin kullanımıyla, yani tüketimle gerçekleştiğine göre, bu mal ve hizmetlerin üretim, bölüşüm ve dağılımı ekonominin temel sorunları olmaktadır. İşte gelişme sürecinin fonksiyonel analizinde tüketim, üretim, bölüşüm ve dağılım ekonomik faaliyetlerin üstyapısını oluşturan unsurlar olarak karşımıza çıkmaktadır.

Üretim, tüketim ve dağılım faaliyetleri, maddi, kurumsal ve personel altyapının oluşturduğu bir ortam içinde ve onlara bağlı olarak gerçekleşmektedir. Altyapı, kendisi için değil, üretim, tüketim ve dağılım faaliyetlerini yerine getirebilmesi için vardır. Yani varlık nedeni üst yapısal unsurları gerçekleştirmek ve belirlemektir. Fakat karşılıklı etkileşim



nedeniyle, gerekli altyapısal donanım da, üretim, tüketim ve dağılım faaliyetlerinin gelişme seviyesi tarafından belirlenmektedir (ERKAN, 1987, s.65).

Üstyapının temel unsurlarından biri olan üretim faaliyetleri, bir yandan tüketicinin karşılanmasına, diğer yandan yeniden üretim için yeni kaynakların yaratılmasına yani yatırımlara yöneliktir. Yatırımlarla sağlanan birikimler, üstyapı stokları olarak, doğrudan karlılığa yönelik sermaye stoklarını vermektedir. Tüketim ise, gelişme sürecinde insan unsurunun varlığını ve sürekliliğini sağlayan ekonomik faaliyetlerdir. Piyasa ekonomilerinde, ekonomik sürecin üstyapı unsurları ilke olarak özel birimlere bırakılmıştır. Merkezi planlı ekonomilerde ise, tüketim özel birimlerin inisiyatifine bırakılırken, üretim ve dağılım süreçleri kamu tarafından yürütülmektedir.

## **25. Gelişme Sürecinin Sektörel Analizi**

Gelişme olayını oluşturan sosyo-ekonomik faaliyetler, farklı özellikler gösteren üç ana sektöre ayrılmaktadır. Bunlar; tarım, sanayi ve hizmet sektörüdür. Ekonomik araştırmalarda bu ayrım birincil, ikincil ve üçüncül sektör olarak ele alınmaktadır. Birincil sektör olarak tarım, insan yaşamı için zorunlu olan malları üretmektedir. Bu nedenle bu malların talep esnekliği düşüktür. Tarım sektöründe üretim süreci doğal koşullara bağlıdır. Ziraat ve ormancılık birincil sektörün alt dallarıdır. İkincil sektör olarak sanayide üretim süreci süreklilik gösterirken, tarımdaki gibi mevsimlik değildir. Sanayi mallarının talep esnekliği daha yüksektir. Teknik ilerlemenin en yoğun olarak gerçekleştiği sektör olan sanayide, üretim faktörü sermayenin önemi ön plandadır. Bu sektör genellikle imalat sanayii, madencilik ve enerji dallarına ayrılmaktadır. Ayrıca imalat sanayii de kendi içinde tüketim ara ve yatırım malları üreten sanayi sektörleri olarak ayrılmaktadır. Geleneksel ekonomik analizlerde sanayi sektörünün bir alt dalı olarak görülen enerji, altyapının bir unsuru olarak ele alınmaktadır.

Hizmet üretiminin yapıldığı üçüncü sektörde, üretim faktörü olan işgücünün önemi ön plandadır. Bu malların talep esnekliği yüksektir. Bu alanda teknik ilerlemeler daha az yoğun olarak gerçekleşmektedir. Geleneksel ekonominin yaklaşımlarında hizmetler sektörü içinde sayılan ve ekonomik faaliyetin ön koşulu olan kamusal hizmetler, altyapı içinde

inceleme konusu olmaktadır. Bu durumda tarım, sanayi ve hizmetler genelde üstyapı unsurları olarak ele alınmaktadır. Bunlarla, altyapı alanına girmeyen tarım, sanayi ve hizmetler alanındaki üretim, tüketime ve dağılıma ilişkin doğrudan karlılığa yönelik faaliyetler kapsamaktadır.

## 26. Gelişme Sürecinin Mekan Analizi

Bölgesel analizlerin varlık nedeni, mekan boyutunun ekonomik analizlere alınmasında yatmaktadır. Bu tür analizlerle nokta ekonomisinden mekan ekonomisine geçerken, ekonomik faaliyetlerin yerel koşullara bağlılığı dikkate alınmaktadır. Mekan analizlerinde, ülke ekonomisi belli bir hiyerarşik sistem içinde coğrafik yerel birimlere ayrılmakta ve oluşturulan yerel birimler arasında karşılıklı mekan bağlantıları inceleme konusu olmaktadır. Bu şekilde ülke ekonomisini oluşturan bölge ve alt bölge birimleri, coğrafik bütünün parçaları olarak ortaya çıkmaktadır. Bu tür düzenlemeler, çeşitli kriterlere göre gerçekleştirilebilse de, homojenlik ve fonksiyonel ilişkiler literatürde en çok kullanılanlarıdır. Homojenlik, kutuplaşmış, plan ve bölge şeklindeki üçlü ayrım- da bu iki kriterden hareket edilmektedir.

Ekonomik, coğrafik, sosyal ve politik özelliklerden biri veya birkaçı açısından benzerlik ve yakınlık gösteren coğrafik birimler, homojen bölge olarak tanımlanmaktadır. Belli özellikleri açısından benzerlik gösteren bölgelerin her alanda benzerlik göstermesi beklenmemelidir. Kutuplaşmış bölgede, farklılaşmış mekan unsurları arasındaki fonksiyonel ilişkiler ön planda tutulmaktadır. Burada ilgi, öncelikle bölge içi ilişkilere yönelmekte, fakat, benzer fonksiyonel ilişki ve farklılaşmalar bölgelerarası alanda da dikkate alınmaktadır. Örneğin, bir bölge içinde merkez - çevre ilişkileri ortaya çıkarken, bu merkez birim, bölgeler arası düzeyde farklı bir merkez - çevre ilişkisi içinde yer almaktadır. Böylece bölgeler arasında ve bölge içinde farklı merkez - çevre ilişkileri oluşmaktadır. Plan bölgeler ise, ekonomik karar ve ekonomi politikası uygulamalarını kriter alan mekan düzenlemeleridir. Gerek bölgesel gelişme politikası uygulamalarının, gerekse istatistiki verilerin toplanmasının yerel idari birimlere bağlı olması, plan bölge ile idari birimler arasında uyumu zorunlu kılmaktadır. Bu yüzden plan bölgeler idari bölgelere bağlı olarak oluşturulmaktadır (ERKAN, 1986, s.108).

Bölgesel gelişme sürecinin etkilenmesi ve yönlendirilebilmesi için plan bölgelerin oluşturulması zorunludur. Oluşturulan bölgesel gelişme politikasının başarılı şekilde yürütülebilmesi için, plan bölgeler içindeki ve diğer bölgelerle oluşan ilişkiler, varolan kutuplaşma yapısı ile birlikte ele alınmalıdır.

Bölgesel gelişme politikası araçlarının seçimi, nerede, ne kadar ve nasıl uygulanacağına karar verilmesi, sorunun fonksiyonel ilişkiler açısından değerlendirilmesini gerektirmektedir. Bu yüzden, gelişme mekan içinde analizi yapılırken kutuplaşmış bölge yaklaşımı ne kadar kaçınılmaz ise, bu sürecin etkilenmesi ve yönlendirilmesi aşamasında, kutuplaşmış yapıya dayalı plan bölge uygulanmasının getirilmesi o kadar zorunlu olmaktadır. Böylece ekonomik gelişme sürecinin bölgeselleştirilmesi, hem analitik, hem de normatik açıdan ele alınmaktadır. Yani plan ve bölge uygulaması ekonomik güç ve ilişkilerin ortaya çıktığı kutuplaşmış yapıya bağımlı olarak ve onunla birlikte düşünülmektedir. Bu nedenle; gelişme sürecinin yapısal - mekan analizinde ülke ekonomisi, kutuplaşmış yapı ve ilişkileri dikkate alan bölge anlayışına dayalı alt bölgelere ayrılmalıdır. Türkiye'de 1970'lerde DPT ve İmar ve İskan Bakanlığının birlikte hazırladığı plan bölge analizlerinde, bölgesel kalkınma çalışmalarına hazırlık olarak ülke, 8 ana ve 19 alt bölgeye ayrılmıştır. Bu plan ve alt bölgeler kendi içinde hiyerarşik-fonksiyonel ilişkiler gösteren kutuplaşmış bir yapıya sahiptirler. Bölgelerin, bölge içi ve bölgelerarası analizlerinde kutuplaşmış yapının analizi için mekân içi yapısal yaklaşımın diğer yapısal analiz yaklaşımlarıyla birleştirilerek ele alınmaları gerekmektedir. Zira coğrafik mekan açısından ortaya çıkan bölgesel alt ve üstyapı faaliyetleri ile bunların fonksiyonel ve sektörel farklılaşması hepsi bir arada ve karşılıklı etkileşim içinde ortaya çıkmaktadır.

## **27. Gelişme Sürecinin Tarihi Unsurları ve Zaman Süreci**

Gelişme sürecinin bir zaman boyutu içermesi, sosyo - ekonomik gelişmenin tarihi unsurlarının dikkate alınmasını gerektirmektedir. Gelişme sürecinin her aşamasında bölgelerin sahip oldukları alt ve üstyapı donatımları, onların üretim ve tüketim düzeylerinin sektörel ve yerel olarak farklılaşmasını yansıtmaktadır. Bunların ulaştıkları gelişme düzeyleri ve bütünleşme dereceleri, o zamana kadar ki tarihi gelişimlerinin bir sonucu olarak belirlenmektedir. Bir ekonominin veya bölgenin belli bir andaki gelişme düzeyi,

coğrafi mekan ve sektörel ekonomik yapısı, uzun bir gelişme sürecinin sonucu olarak ortaya çıkmaktadır. Mevcut yapı, bölgenin belli bir andaki ekonomik faaliyetlerini belirlemesi yanında, gelecekteki gelişmelerini de etkileyip yönlendirmektedir.

Gelişme düzeyi düşük olan bölge veya alt bölgelerde maddi, personel ve kurumsal altyapının yetersizliği nedeniyle, ancak geçimlik düzeyde üretim ve tüketim faaliyetleri, yani tarımsal üretim ve ilkel teknolojiye dayalı el sanatları gerçekleştirilmektedir. Maddi altyapının genellikle bölünemeyen büyük birimler olarak gerçekleştirilmesi ve ithal edilememesi, tarihi gelişme süreçleri içinde doğal ve maddi altyapı donatımı açısından daha avantajlı durumda olan bölgelerin kuruluş yeri olarak tercih edilmelerine neden olmaktadır. Nitekim doğal kaynaklardan, ulaşım, haberleşme, elektrik, su ve benzeri altyapı unsurlarından yararlanma kapasiteleri ve bunların bölgesel dağılımı kuruluş yeri seçiminde ilk dikkate alınan önemli etkenlerdir. Sanayileşme sürecine girmemiş bölgelerde doğal altyapı, birinci derecede önemli kuruluş yeri kriteri olarak ortaya çıkarken, daha ileri gelişme düzeyine ulaşmış bölgelerde, üretilmiş altyapı unsurları ön plana çıkmaktadır. Böylece kuruluş yeri, gittikçe artan bir oranda, üretilmiş altyapı donatımına bağlı olarak belirlenmektedir. Fakat ekonomik faaliyetin bölgesel dağılımı, yine geçmişin bıraktığı altyapı donatımı içinde oluşmaktadır. Maddi altyapının sermaye yoğun ve çok uzun süreli kullanılabilir olması, ekonomik gelişme sürecini belirleyen tarihi unsurların başında yer almasına neden olmaktadır. Bunların bakım ve tamirleriyle, doğal altyapının korunması çabaları bu yöndeki etkiyi güçlendirmektedir. Doğal ve maddi altyapı donatımı açısından daha avantajlı olan bölgeler, üretim birimleri için cazip duruma gelirken, bununla sanayileşme ve aynı zamanda şehirleşme süreçleri hız kazanmaktadır (ERKAN, 1986, s.110).

Ekonomik faaliyetlerin gerek mekan içinde, gerekse zaman içinde dağılımı ve yoğunlaşması altyapıya bağlı olarak belirlenmektedir. Bu süreçte her bölgede önceden oluşmuş tarihi, doğal ve maddi altyapı donatımının önemi ön plana çıkmaktadır. Zira gerek ekonomik birimlerin karar ve planları, gerekse mal ve faktörlerin bölgesel ve sektörel alışkanlığı bu unsurlara bağlı olarak oluşmaktadır.

Ekonomik faaliyetlerin kurumsal altyapısını oluşturan davranış ve norm biçimleriyle örgütlenme yapısı da, tarihi gelişme süreci içinde oluşup yerleşmektedir. Kişi ve grupların amacı toplumda güç ve iktidar elde etmeye yönelik olduğu için, kişiler amaçlarına uygun kurumsallaşmayı gerçekleştirmek isterler. Oysa, modern toplumsal yaşam, kişilerin yasalar yönünde eşitliği, özgürlüklerin karşılıklı olarak birbirine bağlılığı ve toplumda değer yargılarının bütünleşmesi zorunluluğu gibi temel ilkeler üzerine oturmaktadır. Bu nedenle; "çıkar anarjisi" yerine, karşılıklı çıkar, hak ve özgürlüklere saygı duyulabilmesi için; temel toplumsal değer yargılarının kişi ve gruplara, kendi özel değer yargıları olarak kazandırılması gerekmektedir. Kişilerden beklenen davranışlar belli ölçüde, toplumdaki düşünce ve davranış yöntemleri ile mevcut kurumlara bağlı olarak oluşmaktadır. İşte toplumsal değer yargılarında, bu yönde bir bütünleşme, kurumsal altyapının tarihi unsurları olarak oluşmaktadır. Bunların oluşmasında, personel altyapı doğrudan etkili olmaktadır. Kurumsal altyapının tarihi unsurlarının oluşum, gelişim ve değişimi uzun dönemde gerçekleşmektedir. Toplumda geleneklerin, alışkanlıkların yazılı ve yazısız davranış yasalarının, bunlarla ilgili kurum ve örgütlenmelerin uzun bir geçmişi vardır. Bunlar istendiği kadar ve istendiği yönde değişmemekle birlikte, uzun dönemli, sistematik, tutarlı çalışmalar sonucu, belli açılardan etkilenmektedir. Ekonomik veya rasyonel davranış, her toplumda kendiliğinden varolmamaktadır. Tarihi gelişme süreci içinde ortaya çıkan sosyal, yasal ve politik sisteme bağlı olarak oluşmaktadır (ERKAN, 1987, s.71-72).

Gelişme sürecinde insan davranışları, değer yargıları, yasal ve örgütsel kurumlar yanında, bunlarla yakından ilgili olan diğer önemli bir unsur, toplumun teknik ve bilimsel düzeyidir. Teknik ve bilimsel bilginin ekonomik sürece aktarılması işgücü yolu ile sağlanmaktadır. Bu nedenle, ekonomik gelişmede personel altyapı olarak kavranan, gerekli teknik ve bilimsel bilgi ile donatılmış insan unsurunun özel bir yeri vardır. Personel altyapının tarihi unsurları, kuşaktan kuşağa aktarılan, topluma kazandırılmış teknik ve bilimsel bilgilerdir. Bunların ortaya konması, geliştirilmesi ve yeni kuşaklara aktarılması, bir yandan eğitim ve öğretimle gerçekleştirilirken, diğer yandan uygulama sürecinde "yaparak" öğrenilmektedir. Tarihi gelişme sürecinde ortaya çıkan işbölümü ve uzmanlaşma, yeni teknik ve bilimsel bilginin öğretilmesi, uygulanması ve geliştirilmesi ile karşılıklı etkileşim ilişkisi içinde ortaya çıkmaktadır. Bu yüzden, gelişme sürecinde

işgücünün eğitim, öğretim, işbölümü, uzmanlaşma ve iş deneyimi her toplum ve bölgenin kendi tarihi gelişme sürecinin birer unsuru olarak ortaya çıkmaktadır. Bütün bunlar tarihi gelişim sürecinin yarattığı birikimlerdir. Gelişme sürecinin insan unsuru olan personel altyapının üretim, kurumsal altyapı ile birlikte, bu birikimlerin sonucu olmaktadır. Savaş sonrası Almanya örneğinde görüldüğü gibi, ekonomik faaliyetlerin maddi yapısı tamamen, hatta kurumsal ve personel altyapısı kısmen yok olsa bile, mevcut personel altyapı, geçmişin teknolojik, örgütsel ve bilimsel bilgi birikimi ve yöntemleri sayesinde, daha yeni ve daha dinamik bir sosyo - ekonomik gelişme sürecini gerçekleştirmektedir.

Bölgesel sosyo - ekonomik gelişmenin altyapı unsurları yanında bunların oluşturduğu ortam içinde gerçekleşmiş üstyapı faaliyetleri de "tarihi unsurlar" içerirler. Herhangi bir gelişme düzeyinde, toplumun üretim ve tüketim yapıları ile bunları oluşturan unsurların görelî payları ve önlemleri, tarihi gelişme süreci içinde oluşmaktadır. Yatırım mallarının belli bir kullanım süresi olması, sermaye stoklarının birikimini yaratmaktadır. Böylece, bir ülke veya bölgenin gelişme düzeyi kadar, sahip oldukları ekonomik dinamizm, bu tarihi unsurlarca yaratılmaktadır. Gelişme süreci içinde oluşan sermaye stokları, bunların bölgesel fonksiyonel yapı ve ilişkileri, gelecekteki gelişmeleri yönlendirmektedir. Ayrıca üstyapının tarihi gelişme süreci içinde ulaştığı gelişme düzey ve yapısı, belli bir bölgedeki altyapının belirlenmesinde etken olmaktadır. Üretim, tüketim ve ekonomik faaliyetin mekan içinde dağılım yapısı, yeniden üretilmesi gereken altyapı hizmetlerinin yer, miktar ve niteliklerini belirlemektedir (ERKAN, 1986, s.112).

Diğer yandan alt ve üst yapının karşılıklı etkileşimlerinde oluşan, gelişme sürecinin alt süreçleri, mekan dağılımı yanında, zaman boyutunun getirdiği tarihi unsurları içermektedir. Endüstrileşme, şehirleşme yapısı ve uzmanlaşma bunların en önemlilerinden bazılarıdır.

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### 3. BÖLGESEL GELİŞME AÇISINDAN KALKINMA AJANSLARI VE UYGULAMALAR

#### 30. Bölgesel Kalkınma

Bölgesel kalkınma, gelişmiş ülkelerde son 60 yıldır üzerinde önemle durulan bir kavramdır. İlk uygulaması A.B.D.'de Tennessee Valley Authority (TVA) 1930'larda kurulması ile başlamıştır.

İkinci Dünya Savaşı'nda yıkıcı etkileri ve hızlı teknolojik gelişmeler sonucu Avrupa ülkelerindeki bölgelerarası farklılıklar daha belirginleşmiştir. Fransa'da, Paris ve çevresinin ülkenin geri kalan diğer bölgelerinin toplamından daha büyük bir gelişme düzeyine ulaşması, İtalya'da Kuzey Güney farklılaşmasının tamamen iki farklı dünya yaratacak düzeye çıkması, İngiltere'de İskoçya ve Galler'de eski sanayilerin çökmesi sonucu bu bölgelerde yeniden yapılanma problemlerinin olması ve diğer Avrupa ülkelerinde bölgesel kalkınmaya dönük politikaların ve mekanizmaların oluşturulmasına yol açmıştır. (TSKB, 1991, s.3).

Gelişmekte olan ülkelerde ise sosyal ve ekonomik farklılaşmalar nedeniyle bölgesel kalkınma konusunun gündeme gelmesi pek azdır. Brezilya'da 1959'da kurulan Kuzeydoğu Brezilya Kalkınma Ajansı (SUDENE) bu istisnaların en önemlisidir.

Bugün özellikle Avrupa Topluluğu'nun oluşması ile ülkeler içinde belirgin "Bölgeler" en önemli birimler olarak ortaya çıkmaktadır. Genel politika, bölgelerin ekonomik gelişme politikaları açısından gittikçe özerkleşmesi ve bölgelerin dış müteşebbisleri bölgelerine çekmek amacıyla sağlıklı bir bölgelerarası kalkınma yarışına

katılmaları istikametindedir. Bu anlayış içinde bütün bölgeler kalkınma örgütlerini kurmaktadırlar.

### **31. Kalkınma Ajansları**

Ekonomik Kalkınma Ajansı; merkezi hükümetten bağımsız bir idari yapıda, sınırları çizilmiş bir bölgenin sosyo-ekonomik şartlarını geliştirip canlandırma âmâciyle kurulmuş ve faaliyetlerini tamamen veya kısmen kamunun finanse ettiği bir kurumdur.

Büyük çoğunluğu Avrupa'da olmak üzere bölgesel ve yerel ekonomik kalkınma ajansları mevcuttur. Yalnızca Almanya'da dörtüzdün üstünde ajans olduğu kabul edilmektedir. Çoğunluğu hükümetlerin bünyesi içinde çalışmakta olup birçoğu da mahalli idarelerin bir dairesi durumundadır. Bununla birlikte Avrupa'da toplumun amaçlarına ulaşmasına yardımcı olmaya çalışan ve çoğunluğu kamu tarafından fonlandırılan binlerce Kalkınma Ajansı vardır.

Kalkınma Ajansları Uzak Doğu'da da geniş ölçüde kullanımı olan saygın kuruluşlardır. Singapur İktisadi Kalkınma Heyeti (Singapur Economic Development Board) içe dönük yatırım açısından dünyaca tanınmış bir kurumdur. Bunun yanında Japonya'daki küçük adaların çoğunda da bölgesel çaplı ajanslar bulunmaktadır.

Bu tür ajanslar yalnızca kalkınmanın geri kaldığı bölgelere mahsus değildir. Başarılı ve kaynakları kuvvetli ajansların çoğu sanayisi gerileme gösteren veya gerilemiş olan eski sanayi bölgelerinde faaliyet göstermektedir.

Bunun yanında çok başarılı olan bölgeler bile kamu desteği ve mahalli ekonominin dinamizminin desteklenmesinin faydalarının farkına varmışlardır. Böylelikle İsviçre Kantonları gibi bölgeler küçük kalkınma ajansları, zengin ve büyüyen Bavyera ve Baden Württemberg gibi Alman eyaletleri de çok fonksiyonlu büyük kalkınma ajansları kurmuşlardır. Bu yaklaşım "müdahaleci olmayan" Kuzey Amerika ekonomilerinde dahi görülmektedir. Bu ülkelerde hemen hemen tüm eyalet ve bölgelerde yöreye sanayi ve



ticaret çekmek ve endojen sanayi kurmaya yönelik çalışmalar yapan ekonomik kalkınma kurumları bulunmaktadır.

### **310. Ajansların Faaliyet Alanları**

Değişen şartlar altında çok sayıda ajansın varlığı göz önüne alındığında bunların organizasyon şekli, faaliyet alanı ve boyutlarındaki farklılıklar kaçınılmazdır. Bazıları çok küçük boyutlu ve dar bütçeli olup çalışan sayısı birkaç kişiyi geçmemektedir. Bunun yanında yüzlerce çalışanı olan ve yıllık bütçeleri 150 milyon sterlini geçenler de bulunmaktadır.

Birçoğu; bölgeye yatırım yapması muhtemel müteşebbislere bilgi vermekle yetinmekte, sermayeye katılımı ve kredi ile iş çevrelerini desteklemekte, fabrika, depo ve büroları kira ve satma yoluyla iş çevrelerini hizmete sunmaktadır. Bazıları; bölgeye yapılan yatırımlarda şirketlere belirli hizmetler sunmakta, bölgeye veya bölgeden dışarıya teknoloji transferi ile uğraşmakta, bölgede yerleşik firmalara tüm sahalarda danışmanlık hizmeti sunmakta, hükümetlerin verdiği finansal teşviklere aracılık etmektedir. Bir kaç ajans; ya direk olarak bazı çalışanlar için konut temin etmek; ya da diğer kurumları bu iş için teşvik etmektedir. Sanayinin yeniden yapılanması gereken yerlerde ise bazı ajanslar çevreyi iyileştirme faaliyetlerinde bulunmaktadır.

Kalkınma ajansların altyapıyı düzeltme faaliyetlerinde de aktif rol oynadıkları görülmektedir. Bu faaliyetlerin içine yol, havalimanı, su, kanalizasyon, çöp toplanması ve enerji üretimi ve dağıtımını girmektedir. Çoğu bölgedeki stratejik altyapının geliştirilmesi için faaldir. Gittikçe artan bir şekilde ajansların yöredeki işgücünün eğitim ve geliştirilmesinde rol aldıkları görülmektedir.

Bölgeye yatırım çekme ve bölgedeki şirketlere danışmanlık hizmeti verme başta olmak üzere bütün bu faaliyetler genelde ajansların pazarlama üniteleri kurarak müşterilere hizmet vermelerini gerektirmektedir. Ajanslar mahalli ekonomilerini daha iyi anlamak ve faaliyetlerini daha iyi bir ortama getirmek için iktisadi analiz ve geleceğe yönelik tahmin ve araştırmaya yönelik çalışmalar yapacak birimler kurmuşlardır. Buna ilaveten büyük

ajanslar idari, finansal ve personel departmanları kurma gereği duymuşlardır (TSKB, 1991, s.5).

Ajansların çeşitli organizasyon formları olup hükümetle ilişkileri çeşitli düzeydedir. Çoğu kanun benzeri hükümlerle kurulmuş kamu kurumu olup genelde üyeleri hükümet tarafından atanan bir idari heyeti tarafından yönetilmektedir. Diğerleri normal ulusal şirket kurma prosedürleri içinde kurulmuşlardır. Bu durumda genelde kamu kurumlarının destek görmediği veya birden fazla hükümet kurumunun ulusal veya mahalli bir araya gelip Ajansı bir ortak teşebbüs olarak kurduğu hallerde rastlanmaktadır.

Bu şekilde şirketleşmenin en büyük avantajları özel sektörün de işin içine girerek fon, işgücü, uzmanlık ve kamu sektöründen gelen kaynaklarla ek destek sağlamasıdır. Bu yaklaşım başarılı bir mahalli ekonominin yararlarının anlaşıldığı kalkınmış bölgelerde yaygın olarak kabul görmektedir. Aynı yaklaşım mahalli sanayi tarafından kabul görmüş başarılı bir bölgesel kalkınma ajansının bulunduğu ortamlarda da görülmektedir.

Böyle kurumlar hükümet departmanlarının direkt olarak altında olmasa da “bağlı şirket” kabul görmekte ve Ajans adıyla anılmaktadır. Bunun yanında bütün Ajansların istisnasız olarak ana hükümetleriyle bütün seviyelerde yakın olarak çalışmak durumundadırlar. Bu bazen idare heyeti başkanlığına bir hükümet üyesinin seçilmesi bazen de bir bakanın yılda bir kaç kere yönetim kurulu toplantılarına katılması ile sağlanmaktadır. Üst düzeydeki politikacılarla direkt temas olanağının gerek Hükümet gerekse Ajansa olacak faydaları hakkında hiç bir tereddüt yoktur. Bütün ajansların ulusal, bölgesel yada mahalli idarelerle temas kurmaları gerekmektedir.

## **32. Dünya Geneline Kalkınma Ajansı Uygulamalarında Bazı Örnekler**

### **320. Avusturya**

Avusturya’da 1984’te kurulmuş olan ve ülke içinde yatırım yapmak isteyen yabancı sanayicilere danışmanlık hizmeti, bilgi, tavsiye gibi hizmetler vermek ve yabancı yatırımcıları bulmak gibi faaliyetleri olan ICD adlı bir ulusal kalkınma ajansı

bulunmaktadır. Ajans federal hükümet ve federal eyaletlerdeki sınai kalkınma firmalarıyla beraber çalışmaktadır. Ajans kurulduğundan beri faaliyet alanlarını geliştirmiş ve ülke dışında genişlemek isteyen Avusturya firmalarıyla diğer ülkelerin firmaları arasında ortak teşebbüs ve şirket kurmak gibi alanları da faaliyet kapsamına almıştır.

Avusturya'daki dokuz federal eyaletin hepsinin kalkınma ajansları vardır. İlâveten bazı şehirlerin ve küçük bölgelerin de kendi yörelerini teşvik amacıyla kurdukları ajanslar ya da hükümet departmanları bulunmaktadır. Genelde bu ajanslar kamu mülkiyeti altındadır. Aşağı Avusturya'da faaliyet gösteren ECOP lus buna bir istisna olup özel mülkiyet altındadır. Mahalli ajanslar zaman zaman ICD ile işbirliği yapmakla birlikte Avusturya dışında yatırımcı çekmek amacı ile kendi bölgelerinin aktif propagandasını yapmaktadır.

### **321. Fransa**

Fransa'da Arazi Amenajmanı ve Bölgesel Aksiyon Delegasyonu DATAR (Delegation l' Amenagement du Territorial et a l' Action Regionale); bölgesel kalkınma, yeniden değiştirme ve ülke içine yönelik yatırımlardan mesul bir hükümet ajansıdır. Bu ajans Sanayi Bakanlığına bağlı olup direkt olarak başbakana sorumludur. Başlıca rolü, Fransa'daki 8 bölgesel, ABD, Japonya, Almanya ve İskandinavya'daki büroları aracılığıyla, ülkeye yabancı yatırımı teşvik edip yardımcı olmaktır. DATAR, üç yıl içinde 30 dan fazla istihdam yaratacak, yeni projelerde sabit yatırım tutarının % 25'ine kadar finansman sağlayan "Ulusal Hibe Planının" yürütülmesinden de sorumludur.

DATAR 1963 yılında kurulmuş bulunan , nüfus artışını kontrol ile yatırımları Akdeniz ve Atlantik Okyanus sahillerine yöneltme amaçlarına ulaşmış merkezi bir teşkilattır.

DATAR'ın rolü 1980'li yıllarda bütçedeki reel azalmalardan dolayı değişmiştir. Şu sıralarda kalkınmada koordinasyon, "ortak teşebbüs" girişimlerinde ortaklara öğüt ve danışma ile genel bilgi kaynağı gibi işlemler yüklenmiştir.

Fransızların Avrupa'nın diğer ülkelerine karşı avantajlı duruma geldikleri bir alan "teknoloji kutupları" ve araştırma ve geliştirme faaliyetleridir. ANVAR teknoloji yenileme, teknoloji transferi ve araştırma ve geliştirme faaliyetlerini yabancı veya yerli sermaye ile finanse işleri ile uğraşan bir Fransız hükümet ajansıdır. Bu projeler özellikle; elektronik, biyoteknoloji, metalürji, enerji, çevre kirliliğini kontrol, ölçü kontrolü ve ilaç sanayi sektörlerini kapsamaktadır.

ANVAR yüksek riskli teknoloji üzerinde durmuş olup, bunun meyvalarını Fransa çapında yaygınlaşmakta olan "teknopollerde" görmek mümkündür. Bugün Fransa çapında bunlardan 30 tane kuruluş oluşturmuş olup bunlar akademik araştırma, sinai yatırım ve bölgesel kalkınma faktörlerini bünyelerinde barındırmaktadır.

Ayrıca, Fransa'nın coğrafik olarak en küçüğü olan Kuzey Pas-De-Calais bölgesinde madencilğe yatırım yapan firmalara mali teşvikler vermekle yükümlü SOFIREM adlı hükümet ajansı mevcuttur. Yeni sanayilerin geliştirilmesi ve uzun süreli istihdam yaratılması SOFIREM'in başlıca görevi olup direkt mali yardım ya da danışmanlık ve destek hizmetlerinin sağlanması şeklinde endirekt olarak yapmaktadır.

Diğer taraftan 1958'de kurulan ve yerel toplulukların şehir planlaması projelerinde yardım sağlayan SEDD (Societe d' Equipement du Departement du Doubs) kalkınma ajansı vardır. Ajans şu anda 40 bölgede 100'e yakın projeye yardımı üstlenmiş durumdadır. Ajansın amaçları arasında; kentsel yerleşme ve restorasyon çalışmalarına yardım etmek, turizm ve eğlence sektörlerinde yatırımları desteklemek, yerel toplulukların ekonomik ve sosyal kalkınma için teçhizat ve işgücü ihtiyaçlarını karşılamaktır (GEOFFROY, 1996, s. 2-4).

Bunlara ilaveten bölgesel mali teşvikler hakkında bilgi verme, pazar araştırması, finansman ve mahalli ilişkiler kurulmasını geliştirme gibi faaliyetleri olan APIM adlı kalkınma ajansı ile, yöredeki kamu sektörü faaliyetlerinden mesul, aynı zamanda kentsel yeniden yapılanma ve özellikle gayrimenkul sektöründe kalkınma görevini yüklenmiş SEPAC (Societe d' Equipement du Pas de Calais) adlı kalkınma ajansı mevcuttur.

### 322. Almanya

Almanya federal bir devlet konumundadır. Federe devletlerin geniş otonomileri ve seçim ile başa gelen hükümetleri vardır. Federal Almanya Doğu Almanya ile birleştikten sonra oluşan Alman devleti, Batı Almanya yapısını almıştır. Almanya'da 400'ü aşkın bölgesel ve yerel kalkınma ajansı bulunmaktadır. Federal hükümet genellikle bölgelere finansman yardımı yapmakta ve bölgesel politikalara yol göstericilik rolü oynamaktadır. Otonom bölgesel idarelerin ekonomi departmanları veya özel olarak kurulan Ekonomik Kalkınma Kuruluşları bölgesel politikaları formüle etmekte ve uygulamaktadırlar. Bölgesel ekonomik kalkınma ajanslarının ana amacı dışarıdan yatırımcı çekmektir.

Almanya'da ajans türlerinin en önde gelen örneklerinden birisi Baden-Wurtemberg'de kurulmuş bulunan Uluslararası İşbirliği Ajansı GZW (Gesellschaft für Internationale wirtschaftliche Zusammenarbeit mbh) dir. Baden-Wurtemberg, Ren nehri kıyısında Stuttgart, Heidelberg, Mannheim gibi şehirleri içeren, teknoloji ve sanayi hususlarında dünyanın en gelişmiş bölgelerinden biridir. GZW bölgeye yatırım yapmak isteyen yabancı şirketlere danışmanlık hizmetleri vermektedir. Ajans aynı zamanda sanayi ve ticaret sektörleri arasında bölge içinde veya uluslararası pazarlarda ilişkileri geliştirmeye çalışmaktadır.

İkinci Dünya Savaşı sonunda Batı Berlin'in Batı Almanya'nın diğer kısımlarından izole edilmesi şehir ekonomisi üstünde olumsuz etki yapmış, özellikle gençlerin şehirden devamlı bir şekilde göç etmelerine neden olmuştur. 1978 yılında şehir ekonomisine canlılık kazandırmak amacıyla Berlin Ekonomik Kalkınma Kuruluşları tesis edilmiştir. Amacı Berlin'den Almanya'nın diğer kesimlerine yapılan göçü durdurmak ve Berlin'de yeni iş olanakların yaratılması için faaliyette bulunmaktır. Bunun için yerli-yabancı sanayi ve hizmet sektörlerini Berlin'e çekmek, çalışanlara daha iyi yaşam olanakları temin etmek görevini üstlenmiştir. Kuruluş konumu dolayısıyla, bölgede kurulan şirketler ile eski Doğu Almanya ve diğer Doğu Avrupa ülkeleri arasında ticari ve sinai temasların kurulmasında yardımcı olmuştur. Kuruluşundan Berlin duvarının yıkılışına kadar 700 yeni şirketin Berlin'de yatırım yapmasına yol açmıştır.

Diğer bir kalkınma ajansı, Almanya'nın orta bölgesinde 10 şehir belediyesini kapsayan Economic Development Corporation Rhein Erftkreis (ERFT) kalkınma ajansıdır. Ajans, bölgedeki ekonomik faaliyetleri artırmak, bölgeye yeni firmalar ve iş sahaları çekerek istihdam yaratmak amacıyla faaliyetlerini yürütmektedir (ERFTKREIS, 1996).

Almanya'da Dusseldorf ve civarındaki kömür, çelik ve diğer ağır sanayideki gerilemeler üzerine ekonomiyi canlandırmak amacıyla 1961 yılında Kuzey Ren-Westphalia kalkınma ajansı kurulmuştur. Almanya'daki diğer ajanslardan farkı, yozlaşmış arazileri yeniden Organize Sanayi Merkezleri haline getirmek ve yatırımcılara yatırıma hazır arazi temin etmektir.

### 323. İtalya

İtalya'nın geri, kalmış güney bölgesini kalkındırmak için 1950'de Cassa per il Mezzogiorno (CASSA) adlı kalkınma ajansı kurulmuştur. Kredi ve hibeler vermesine karşın ajans esas olarak, altyapı programlarının hazırlanması ve organizasyonu ile yükümlüdür. 1960'lı yıllarda ajans özel kredi kurumu ISVEIMER, sermaye katılım şirketi INSUD ve bilgi verici şirket olan IASM gibi uzmanlaşmış kalkınma kuruluşlar ağının merkezinde, önemli bir organizasyon ve dolaysız mali teşvik veren büyük bir kuruluş haline gelmiştir. 1960'lı yılların sonunda ve 1970'li yıllarda CASSA'nın faaliyetleri daha fakir bölgeler, potansiyeli yüksek sektörler ve yeni yaratılan bölgeler üzerine yoğunlaşmıştır. İtalya'da 1970'li yılların ortasında merkezi ekonomik planlamaya karşı genel bir memnuniyetsizlik başlamış, bölgelerin yetkilerinin artırılması yönünde önemli adımlar atılmış ve 1980'li yılların ortasında CASSA'nın faaliyetlerine resmen son verilmiştir.

Bu kuruluşun yerine Güney İtalya'da kalkınmayı destekleyecek yeni bir ajans Agenzia per la Promozione dello Sviluppo del Mezzogiorno (AGENZIA) kurulmuştur. AGENZIA, Mezzogiorno Bakanlığına bağlıdır. Genelde bölge ile ilgili bütün özel veya kamu girişimlerini koordine etmektedir. Bakanlık tarafından tasvip edilen plan ve programları uygularken Agenzia bu bakanlığın direktif ve kontrolü altında çalışmaktadır.

AGENZIA'nın başında Cumhurbaşkanı tarafından seçilmiş bulunan 7 kişilik bir idare komitesi bulunmaktadır. Bu komitenin görevi daha çok meclise, Mezzogiorno ile ilgili konularda danışmanlık yapmaktadır. AGENZIA'nın faaliyetlerinin denetlenmesi için de bakanlar kurulu tarafından 3 kişilik bir komisyon seçilmiştir. Agenzia'nın yönetici kadrosu Meclis üyelerinden oluşan Güney İtalya Komitesinin görüşleri doğrultusunda Bakanlar Kurulunun onayı alınarak hazine ve Mezzogiorno Bakanı tarafından seçilmektedir.

### **324. Japonya**

Japonya, İkinci Dünya Savaşından sonra ekonomisini geniş kapsamlı ulusal kalkınma planları aracılığı ile kalkındırmıştır. Bütün bölgelerin problemleri ve potansiyelleri tespit edilerek bölge organlarına ve mahalli organlara daha büyük görevler verilmiştir.

Japonya'daki ilk kalkınma ajansı; Japonya'nın en kuzey adası olan ve kişi başına geliri Japonya ortalamasının bir hayli altında seyreden Hokkaido ve Japonya merkez adasının (Hanshu) kuzeyinde yer alan Tohuko bölgesi tarafından 1956 yılında kurulmuştur. Bu ajans, iş yerlerine kredi vermekle faaliyetine başlamıştır. İlk amacı bölgenin Japon ortalamasına göre düşük olan gelirini yükseltmektir.

Diğer bir kalkınma ajansı ise, 1974 yılında kurulan Japon Bölgesel Kalkınma Kurumu dur. Amacı, entegre ve planlanmış faaliyetler aracılığı ile nüfusu büyük metropolitan alanlardan mahalli yerleşim birimleri ve şehirlere çekerek yaşayanların refah seviyesini yükseltmek, sanayinin yeniden yerleşimini teşvik, kömür madenciliğinin yapıldığı bölgeleri geliştirmektir.

### **325. Birleşik Krallık**

Birleşik Krallık, anayasa açısından İngiltere, Galler, İskoçya ve Kuzey İrlanda bölgelerinden oluşmaktadır. Bu bölgelerde, bölgesel kalkınmaya destek sağlayan çok sayıda yerel kuruluş bulunmaktadır. Bu kuruluşlar, bölgesel kalkınma konusunda

politikaların oluşmaya başladığı II. Dünya Savaşı sonrasında çeşitli düzeylerde ve biçimlerde örgütlenmiş; bu politikaların değişimi ile birlikte sürekli şekil değiştirmiştir. Birleşik Krallık'ta 3 önemli Ekonomik Kalkınma Ajansı bulunmaktadır. Bunlar;

Scottish Development Agency (SDA) ; İskoçya'da 1975 yılında çıkarılan bir kanun ile İskoç ekonomisinin yenilenmesi amacıyla kurulmuştur. İskoçya Çalışma Bakanlığı ile Ajansın birlikte üç yıllık ortak plan hedefleri tanımlanmıştır. Bu çalışmada fabrika yapımı ve toprak yenileme programları üzerinde önemle durulmuştur. Bu programlar, alan projesi etkinlikleri ve vergi gücü ile desteklenmiştir. Alan projeleri ajans tarafından atanan bir grubun yönettiği ve üzerinde bir takım ekonomik gelişim programlarının uygulandığı coğrafi bölgeleri tanımlamaktadır (WANNOP, 1984, s.77-81).

SDA, 1990 yılında diğer bir kanunla 1991 Mayıs'tan itibaren Scottish Enterprise (SE) adını almıştır. SE'nin amaçları;

- 1) Ekonomik kalkınmayı desteklemek.
- 2) İstihdamı artırmak, istihdam düzeyini korumak ve artırmak.
- 3) Sınai verimliliği ve uluslararası düzeyde rekabet edebilirliği sağlamak için araştırma vb. faaliyette bulunmak.
- 4) Çevre iyileştirmesini desteklemek.
- 5) İstihdamın gerektirdiği becerileri geliştirmek ve kişilerin serbest meslek sahibi olmalarına yardımcı olmak için eğitim sağlamak.

SE, İskoçya'dan sorumlu Devlet Bakanı'na bağlıdır ve bir yönetim kurulu tarafından yönetilir. Yönetim Kurulu, SE Genel Müdürü ve Devlet Bakanı tarafından seçilen en az 8 en çok 11 kişiden oluşur. Uygulamada bu kişiler özel kesimden, yerel yöneticiler ve üniversite yöneticileri tarafından seçilmektedir.

Industrial Development Board for Northern Ireland (IDB); 1976 yılında çıkarılan özel bir kanunla kurulmuş bulunan Industrial Development Board for Northern Agency, 1982 yılında ise yeni bir kanun ile adı Industrial Development Board for Northern (IDB) Ireland'a dönüştürülmüştür. IDB, Kuzey İrlanda Devlet Bakanlığı'na bağlı, ayrı bir yönetim kurulu tarafından yönetilen ve kaynaklarını genel bütçeden sağlayan bir kuruluştur.



IDB'nin amacı, sanayi ve hizmet sektörlerinde kurulu şirketleri ve yeni yatırımları destekleyerek, Kuzey İrlanda ekonomisinin gelişmesini sağlamaktır.

IDB'nin yüklendiği görevler ve yetkiler özetlenirse;

- 1) Kuzey İrlanda'da kurulmuş şirketlerin desteklenmesi.
- 2) Kurulu ve yeni şirketlere pazarlama, finansman, arazi ve bina temini konularında hizmet verilmesi.
- 3) Çevrenin iyileştirilmesini desteklemek.
- 4) İstihdamın gerektirdiği becerileri geliştirmek ve kişilerin serbest meslek sahibi olmalarına yardımcı olmak için eğitim sağlamak.
- 5) Dış yatırımların Kuzey İrlanda'ya çekilmesi.

Welsh Development Agency (WDA); 1976 yılında kurulmuş bulunan çeşitli amaç ve bunlarla ilgili fonksiyonları bünyesinde toplayan bir bölgesel kalkınma ajansıdır. Ana amacı, kuruluş yeri açısından bağımlı olmayan yatırım projelerini bölgeye çekmektir. Bunun yanında 1987 yılından beri bölgesel sanayi ve hizmet sektörlerinin gelişmesine tanınan ağırlık artmıştır. WDA aynı zamanda çevresel sorunlarla ilgilenmekte özellikle geçmiş sanayi ve madencilik faaliyetlerin mirası olan yozlaşmış arazilerin yeniden kazanılmasına çalışmaktadır.

Bütün bu amaçların temelinde bölge halkına iyi koşullarda yeni iş olanaklarının yaratılması bulunmaktadır. Yeni istihdam yaratılmasında WDA'nın politikası, verilen teşvikler yardımı ile yüksek katma değerli iş imkanları yaratmak ve burada çalışacak kaliteli iş gücüne yüksek ücretli işler sağlamaktır.

1987-1989 arası WDA amaç ve fonksiyonları gözden geçiren kapsamlı çalışmalar yapmıştır. Bu çalışmalar sonunda ana amaçlar değişmemekle birlikte öncelikler değiştirilmiştir. WDA'nın 1989-1993 yılları için tespit ettiği amaçlar;

- 1) Sınai ve ticari kuruluşlara uygulamaya dönük yardımlar sağlayarak bunların kalitelerini yükseltmek ve böylece Galler'de gelişen bir teşebbüs kültürünün yerleşmesini sağlamak.

- 2) İş kurma konusunda ülke içinde ve ülke dışında duyulan güvenilirliği ve saygınlığı artırmak.
- 3) Bölge ekonomisinin geleceği için stratejik önemi olan sanayilerin gelişmesi için özel yardımlarda bulunmak.
- 4) Bölgenin yerel kaynak ve ekonomilerinin geliştirilmesi için özel yardımlarda bulunmak.
- 5) Galler bölgesinde çevrenin özellikle ekonomiye katkıda bulunacak şekilde fiziki olarak iyileştirilmesi.
- 6) Bölgede kaliteli iş gücünün muhafaza edilmesi ve geliştirilmesi için özel programlar hazırlamak.

WDA, stratejilerin uygulanmasında 8 aktivite programı üzerinde yoğunlaşmıştır:

- 1) Gereksinimi karşılanmış fabrika binaları temin ederek, sermayeye iştirak ederek, iş idaresi konusunda danışmanlıkta bulunarak ve iş gücü için eğitim programları düzenleyerek yeni sınai ve ticari teşebbüslerin gerçekleşmesini teşvik etmek.
- 2) Yerel şirketlerin modern teknolojiden en iyi şekilde yararlanmasını teşvik etmek.
- 3) Kömür madeni ve çelik sanayinin tahrip ettiği çevreyi Galler bölgesine kazandırmak.
- 4) Bölgedeki çeşitli alt projeler için özelliklerine uygun değişik yaklaşımlar geliştirmek.
- 5) Bölgedeki küçük ve orta boy işletmelere yardım için daha kapsamlı teknik ve finansal danışmanlık kapasiteleri tesis etmek.
- 6) Galler bölgesindeki köy, kasaba ve şehirleri yeniden düzenlenmesi ve yenileştirilmesi faaliyetlerine daha kapsamlı şekilde katılmak.
- 7) Bölgede iş gücü kalitesini geliştirmek için çalışan diğer teşkilatlara yardım etmek ve birlikte uygulanabilecek eğitim programları geliştirmek.
- 8) Birleşik Avrupa Pazarı'nın getireceği fırsatlardan daha fazla yararlanabilmek, zorlukların ise üstesinden gelebilmek, özellikle bu pazar için Avrupa Topluluğu içinde yatırım yapmak isteyen büyük müteşebbisleri bölgeye çekebilmek için politikalar oluşturmak.

### 326. Brezilya

Brezilya'nın ilk iskan edilen ve gelişmeye başlayan bölgesi Kuzeydoğu bölgesidir. Ancak daha sonraki yıllar daha verimli olan Güney Brezilya'nın hızla gelişmeye başlaması, Kuzeydoğu bölgesinin ekonomisinin daha gelişmeden durgunlaşmasına ve Kuzeydoğudan güneye nüfus akımının hızlanmasına neden olmuştur. Bu olumsuz gelişmenin durdurulması ve bölgeye eski ekonomik canlılığının kazandırılması için 1959 yılında özel kanun ile Kuzeydoğu Brezilya Kalkınma İdaresi (SUDENE) kurulmuştur.

SUDENE'nin kuruluş aşamasında tespit edilen amaçları:

- 1) Bölgede bağımsız bir sanayi yaratılması.
- 2) Yağışlı alanlardaki tarımsal faaliyetlerin modernize edilmesi.
- 3) Az yağışlı alanlardaki tarımın rasyonelize edilmesi.
- 4) Terk edilmiş olan eski yerleşim alanlarına yeniden dönüşün sağlanması.
- 5) Bölgesel birliğin müşterek çalışmalar ile temin edilmesi.

SUDENE, 1960 yılından itibaren kuruluş kanunun verdiği yetkiye dayanarak bölgesel kalkınma planlarını kendi bünyesinde oluşturmaya ve Federal İdarenin tasvibinden sonra da uygulamaya başlamıştır. 1971 yılında ise bölgesel planları hazırlama görevi Milli Planlama teşkilatına verilmiş ve 1986 yılına kadar SUDENE'ye sadece hazırlanan plan ve programların uygulaması görevi bırakılmıştır. 1986 yılında "Yeni Cumhuriyet Hükümeti demokrasi, rasyonel ekonomi ve sosyal adalet" prensiplerini benimsemiş, bu prensipler doğrultusunda 15 yıllık bir kalkınma perspektifi içinde 3'er yıllık bölgesel kalkınma planlarının yapması görevi tekrar SUDENE'ye verilmiştir.

Yeni politika uyarınca ağırlık sosyal gelişmeye yöneltilmiş ve ekonomik büyümenin sosyal gelişme paralelinde programlanması esas alınmıştır. Onbeş yıllık perspektif içinde ulaşılması istenen ana amaç, Kuzeydoğu halkının temel ihtiyaçlarını gereğince karşılayabilmesi olarak tanımlanmıştır. Diğer taraftan tedbirlerin çok korumacı ve doğrudan yardımcı olmasından da kaçınılarak, öncelikler bölgede iş olanaklarının yaratılmasına, çalışma şartlarının iyileştirilmesine ve sonuç olarak halkın gelir seviyesinin

yükseltilmesine verilmiştir. Kısaca yeni politikanın esasları bölgesel toprak reformunun yapılması, gıda maddeleri üretiminin teşviki, hazırlanan sosyal içerikli programlar ve ekonominin büyümesinin tekrar hazırlanması ile istihdam ve sosyal hizmetlerde artışın, gelir dağılımında da adaletin sağlanmasıdır.

Alınan ikinci önemli politika kararı, oluşacak milli gelir pastasından Kuzeydoğu bölgesinin daha büyük pay alabilmesidir. Bunun için bölgesel birliği sağlayacak geniş ölçülü bir yatırım programının SUDENE tarafından hazırlanıp, koordine bir biçimde uygulanmaya konulması kararı alınmıştır.

Üçüncü politika kararı, kamu hizmeti kavramının genişletilip kuvvetlendirilmesi ve bölgesel kalkınmada önceki dönemlerde önem verilen kamu girişimciliğinin geri plana itilerek, gerek kırsal gerekse kentsel kesimde kişilerin ekonomik kalkınmaya doğrudan katılmaların teşvik edilmesidir.

Bu görüş doğrultusunda Federal Hükümet SUDENE için aşağıdaki yeni hedefleri tayin etmiştir:

- 1) Bölge halkının temel ihtiyaçlarını karşılamak.
- 2) Bölgedeki iş imkanlarını artırmak, çalışma şartlarını düzenlemek.
- 3) Bölgesel sanayinin bağımsızlaştırılması.
- 4) Bölgesel ekonominin mekansal ve sektörel entegrasyonunun sağlanması.

Bu hedefler doğrultusunda SUDENE'nin genel görev ve yetkileri:

- 1) Planlama ve politika tespiti.
- 2) Federal hükümetin ve eyaletlerin finanse ettiği bölgesel programların koordine edilmesi.
- 3) Bölgedeki teşebbüslerin teknik ve finansal açıdan desteklenmesi ve bu operasyonların koordinasyonu.
- 4) Doğrudan veya dolaylı şekilde plan ve program uygulama çalışmalarının yürütülmesi.

### 327. Amerika Birleşik Devletleri

Tennessee Valley Authority (TVA), bölgesel kalkınma ajanslarının ilk örneğidir. TVA, 1933 yılında federal bir ajans olarak kurulmuş ve idaresi bir başkan ve iki üyeden oluşan bir yönetim kuruluna bırakılmıştır. Yönetim Kurulu üyeleri diğer federal kuruluşlar gibi ABD Cumhurbaşkanı tarafından aday olarak belirlenmekte ve kongre tarafından süresiz olarak seçilmekte ve üyelerin işine ancak Devlet Başkanı son verebilmekte idi. Kuruluşunda, TVA yönetim kurulunun üç mensubu aralarında görev bölümü yapmışlar; başkan, mühendislik ve inşaat işlerini yüklenerek baraj ve her türlü binanın yapılmasını bir müteahhit şeklinde yürütmüştür.

TVA, Tennessee nehri ve çevresini teşkil eden 400 km uzunluğunda 120 km genişliğinde bir alanı kapsamaktadır. Bu yöre, 1900'lerin başında bilinçsiz tarımın yozlaştırdığı tarım alanları, sellerin neden olduğu erozyonlarla birleşmesi sonucu ABD'nin en düşük gelire sahip bölgesi haline gelmiştir. Kırsal kesimin enerji ihtiyacını karşılamak için gelişigüzel kestigi ağaçlarda her yıl bölge ormanlarının %10'unu yok ediyordu. TVA'nın kuruluş amacı, Tennessee nehir yatağı (1000 km uzunluğunda) ve iki yakasının çevresel yozlaşmasını önlemek, tabii kaynakların geliştirilmesini sağlamak ve yöre halkının sosyo-ekonomik refahını arttırmaktır. Bu görevi yerine getirebilmek için çizilen strateji:

- 1) Nehir üstünde barajların yapılması ve böylece nehir akışının düzenlenmesi, sellerin önlenmesi, bütün nehrin ulaşılabilirliğiyle ticaretin gelişmesinin sağlanması.
- 2) Barajların yanına hidroelektrik santraller kurularak, sadece kentlere değil tüm arazi yüzeyine dağılmış çiftçilere ve küçük topluluklara da ucuz elektrik enerjisi sağlanması ve böylece ağaç kesiminin azaltılması ve yeniden ormanlara proje yardımı ile ormanların eski haline dönüştürülmesi.
- 3) Tarımsal araştırma ve deney istasyonları tesis edilmesi, istasyonlar çevresindeki çiftçilerle anlaşarak çiftliklerinde yeni tarım metotları ve elektrik enerjisi kullanımlarının sağlanması.

1940'lerin başına gelindiğinde 16 baraj inşaatı tamamlanmış, gübre fabrikaları çalışmaya başlamıştı. Çiftçiye elektrik aletlerinin kullanılmasını öğretmek için kurulan

Ajans, çiftliklerin elektrik kullanımı önemli ölçüde arttırmış ve ormanların gelişigüzel kesimi durdurulmuştur. 1940'ların İkinci Dünya Savaşı getirmesi, TVA'nın ucuz elektriği harp sanayiine de yöneltmesine neden oldu. 1950'li yıllarda TVA bölgede sosyal refahın artırılması programlarını da başlattı. 1950'lerin sonuna kadar yatırım ve cari giderlerinin elektrik satışından elde ettiği gelirleri federal bütçe ödemeleri ile takviye edilmesi ile karşılayan TVA'ya 1950 yılında tahvil çıkarma yetkisi verildi. 1960'lı yıllarda TVA, bölgesel sosyo-ekonomik refahın artırılması amacını ön plana çıkartmağa başladı. TVA, toplum ileri gelenleri ve gönüllülerle yakın ilişki içinde çalışacak bir teşkilat kurarak yerel ihtiyaçlara çözüm arayan ve ailelerin yaşama standardını yükseltmeyi amaçlayan programları formüle etmeye başladı.

Bu şekilde TVA, topluluğun en alt kademesi olan aileye kadar doğrudan incek bir gelişme hamlesini başlatmış oluyordu. Tabii kaynakların geliştirilmesi, küçük sanayinin başlatılması, tarımda daha modern metotların kullanılması, ormancılık, beşeri kaynakların geliştirilmesi için yoğun bir çalışma başladı. Özellikle yetişkin eğitimi, iş içinde eğitim gibi programlar öncelik kazandı. 1968'de bu programlar 120 toplumu kapsıyordu. Ancak federal fonlardan yararlanılamaması TVA'nın programlarını planladığı gibi geliştirmesini engelledi.

Artan elektrik tüketiminin karşılanması zorunluluğu ve kömür yakan santrallerin kirlettiği çevre 1967'de TVA'nın o günlerin en büyük nükleer elektrik santralini inşa etmeye başlamasına neden oldu. 1974'de başlayan enerji krizi TVA'yı bu sefer Amerika'nın bir numaralı enerji tasarrufunu destekleyen kuruluşu haline getirdi. Bir taraftan güneş enerjisi kullanımı artırılmasını sağlarken diğer taraftan da yüksek verimli bir odun sobası geliştirerek ve kullanmak isteyenlere faizsiz kredi vererek yıllık orman veriminin bir kısmının yakılmasını önermeğe başladı. 1980'lerde TVA'nın çevre koruyucu ve enerji tasarrufu politikaları gittikçe kuvvetlendi. Diğer taraftan kuruluşundan beri izlediği ucuz enerji temin etme politikası da devam etti. TVA'nın tutumu ve gelişmesi diğer bölgesel kalkınma ajanslarından oldukça farklıdır. TVA, bütün inşaatlarını kendi yapmakta, kendi ürettiği enerji ve gübreyi de kendisi pazarlamaktadır. Bu bakımdan bir inşaat şirketi yahut sanayi tesisi görünümündedir. Diğer taraftan federal bir kamu kuruluşu olduğu halde mali bakımdan tamamen bağımsız hale gelmiştir. TVA, bir tek teşvik (ucuz enerji) kullanarak

hem tarımın gelişmesini gerçekleştirmiş, ormanların tahribatını önlemiş, hem de bölgenin sanayileşmesini sağlamıştır.

### **328. Belçika**

The Regional Development (RDA)-Limburg, 1977 yılında kurulmuştur. Ajansın amacı, hem ticaret ve endüstriyel gelişimi sağlamak hem de kalkınma içerikli politikaları uygulamaktır.

RDA, ülke içinden ve dışından yatırımların bölgeye yapılmasını sağlamaktadır. Ayrıca milli kuruluşlarca işbirliği yaparak bölgenin olanaklarını yatırımcılara anlatmakta ve onları yatırıma teşvik etmektedir. Diğer taraftan küçük ve orta ölçekli işletmelere idari, mali ve ticari problemlerinde yardımcı olmaktadır. Bölge için gerekli tüm bilgilerin yatırımcılara sağlanması ve problemlerin çözümünde aracılık görevi üstlenmektedir.

RDA, yerel bazda yaptığı çalışmaların yanısıra milli düzeyde kalkınma politikalarına yardımcı olacak fikirler geliştirip bunları projelendirmektedir. Ayrıca AT'nin fonlarının kullanımında koordinasyon görevi üstlenmektedir (GOM, 1996).

Belli sektörlerde (tarım, turizm, inşaat) kalkınma içerikli programlar sunmakta ve çevre koruması, eğitim gibi sosyo-ekonomik içerikli projeler geliştirmektedir. Ayrıca, kurum Limburg bölgesindeki faaliyetleri ve sosyo-ekonomik göstergeleri inceleyerek bunları raporlar halinde ilgililere sunmaktadır.

## DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

### 4. TÜRKİYE'DE BÖLGESEL KALKINMA AJANSLARI

#### 40. Bölgesel Kalkınma Politikaları, Araçları ve Kurumları

Türkiye'de bölgesel politikalar ilk olarak 1960'lı yıllarda kalkınma planlanması çalışmaları çerçevesinde geliştirilmiştir. Bölgesel politikalar, son 30 yılda hazırlanan 6 kalkınma planında da yer almıştır. Politikaların temel hedefi, bölgeler arasında gelişme farklılıklarını azaltmaktır. Kalkınma planlarında bölgesel dengesizliğin giderilmesine yönelik olarak; kalkınmada öncelikli yöreler, bölgesel planlama, kırsal kalkınma projeleri ve kentsel gelişme projeleri geliştirilmiştir. Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planında, bölgelerarası dengesizliklerin giderilmesi yanında, ekonomik faaliyetlerin ve nüfusun belirli metropollerde yoğunlaşmasının yarattığı sakıncaları gidermek için alt-merkezlerin oluşturulması benimsenmiştir.

Kalkınma plânlarında öngörülen hedeflerin gerçekleştirilmesi için uygulanan politikaların bölgesel dengesizliği gideremediği, hatta daha da artırdığı söylenebilir. Türkiye'de sosyo-ekonomik bölgesel gelişmenin sağlanabilmesi için izlenecek politikaların tespitinde öncelikle; altyapının ve üstyapının mekan boyutu içindeki dağılımından oluşan, sosyo-ekonomik yapının gelişme sürecinin analizinin yapılması gerekmektedir.

Türkiye'de bölgesel politikaların uygulanmasında kullanılan temel araç yatırım teşvikleridir. Yatırım teşvikleri illerin gelişmişlik düzeylerine göre farklı oranlarda uygulanmaktadır.

Bölgesel politikaların diğer araçları ise kamu yatırımları ile kamu girişimleri, organize sanayi bölgeleri ve çeşitli fonlardan sağlanan kredilerdir. Ayrıca, kamu ve özel



kalkınma bankalarının aracılık ettiği dış ve iç kaynaklı krediler de bölgesel kalkınmaya yönelik olarak kullanılmaktadır.

Bunların dışında, bölgesel olmayan politikaların ve araçların bölgesel etkileri bulunmaktadır. Örnek olarak, yatırım teşviklerinde izlenen sektör politikaları, özel önem verilen sektörlerde normal yörelerde de öncelikli yörelerdekine eşit oranlarda teşvik sağlamakta; bu durum, teşviklerin, sanayi bölgesel tercihlerini öncelikli yöreler yönünde kullanmasını engellemektedir.

Türkiye’de bölgesel kalkınma konusunda tartışmalar politikalar ve araçlar üzerinde yoğunlaşmakta, kurumlar üzerinde genellikle durulmamaktadır.

Yapılan yurtdışı uygulamaları konusundaki incelemeler, bir ülkede bölgesel politikaların başarısı için kurumsal altyapının çok önemli bir faktör olduğunu göstermiştir. Gelişmiş ve bazı gelişmekte olan ülkelerde bölgesel politika ve uygulamaların gelişimi ile birlikte çok çeşitli türden kurumun oluşturulduğu; bu kurumların faaliyetlerinin bölgesel politikaya derinlik kazandırdığı gözlenmiştir.

Türkiye’de bölgesel kalkınmaya yönelik uygulamalar merkezi kurumlar tarafından yürütülmektedir. Bu kurumsal yapının ilk kademesinde DPT ile çeşitli bakanlıklar yer almakta; ikinci kademe ise, bazı bankalar uygulayıcı olarak görev üstlenmektedir. Bölgesel kalkınmada görev alan yerel kurumlar bulunmamakta; yerel uygulamalar sayılan merkezi birimlerin il ve ilçe düzeyindeki müdürlükleri, şubeleri, temsilcilikleri, büroları aracılığı ile yürütülmektedir. Yerel düzeyde örgütlenmiş ziraat, ticaret ve sanayi odaları ile esnaf ve sanatkar dernekleri gibi kuruluşların bu merkezi yapı içinde anlamlı bir rolü bulunmamaktadır.

Öte yandan 1989 yılında kurulan GAP Bölge Kalkınma İdaresi Türkiye’de bölgesel kalkınma için kurumsal bir yenilik olarak değerlendirilebilir. Güneydoğu Anadolu Projesi kapsamına giren yörelerin süratle kalkındırılması ve yatırımların gerçekleştirilmesi için Başbakanlığa bağlı olarak on beş yıl süreyle kurulmuştur.

#### 41. Türkiye'de Ekonomik Kalkınma Ajansı Kurulmasının Gerekçeleri

Bölgesel kalkınma, hedeflenen yörelerde ve sektörlerde yatırım düzeyinin yükseltilmesi, böylece bu yörelerde ekonomik kalkınmanın sağlanmasını öngörmektedir. Bölgesel kalkınmanın gerçekleştirilmesi için yatırım kararlarının çeşitli araçlar ve kurumlar kullanılarak etkilenmesi gerekmektedir. Ülkemizin bu konuda özellikle planlı dönemdeki deneyimi, diğer ülkelerin deneyimi ile karşılaştırıldığında şu sonuçlar ortaya çıkmaktadır:

- 1) Türkiye'de bölgesel kalkınma için kullanılan en yaygın araç, sektörler ve yörelere göre farklılaştırılmış bir teşvik sistemidir. Bu sistem genel çizgileri ile gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde uygulanan sistemlere benzemektedir. Bazı eksiklikleri bulunmakla birlikte, Türk teşvik sisteminin, uluslararası ölçülere uygun bir sistem olduğu söylenebilir.
- 2) Türkiye'de teşvikler dışında kullanılan temel araç kamu yatırımlarıdır. Kamu hizmetlerine ve altyapıya yapılan yatırımların ekonomik kalkınma açısından etkin bir araç olduğu gözlenmiştir. Ancak, Türk sanayileşmesinin ilk dönemlerinden etkin bir araç olarak kullanılan kamu sınai yatırımları, son dönemde etkinliğini kaybetmiştir. 1980 sonrasında izlenen ekonomik politikalar çerçevesinde kamu sınai yatırımlarının bölgesel kalkınmada bir araç olarak kullanılmasından vazgeçilmiş ve sanayileşmede öncülük özel sektör yatırımlarına kaydırılmıştır.
- 3) Sanayinin yer seçimi kararlarını etkilemek ve dolaylı olarak bölgesel kalkınmayı desteklemek için ülkemizde kullanılan bir başka araç organize sanayi bölgeleri ve küçük sanayi sitelerinin kurulmasının desteklenmesidir. Ancak uluslararası karşılaştırmalar Türkiye'de bu aracın yaygın ve etkin olarak kullanılmadığını göstermektedir. Diğer ülkelerde sınai yatırımların mekansal dağılımını etkilemek, yatırım sürelerini kısaltmak, ortak hizmetlerin maliyetini düşürmek gibi amaçlarla yatırımcılara arazi temini ve hazır fabrika binalarının uygun koşullarla verilmesi gibi uygulamalar ile iş parkları ve teknopark gibi özel amaçlı bölge uygulamalarına rastlanmaktadır.

Teşvik sistemi ve kamunun altyapıya ve kamu hizmetlerine yaptığı yatırımlar etkinliğini kanıtlamış araçlardır. Uluslararası karşılaştırmalar, bu araçlarda Türkiye'nin

önemli eksiklikleri olmadığını göstermektedir. Sanayi için arazi ve tesis arzı Türkiye’de eksikliği gözlenen bir araçtır. Bu konuda uluslararası deneyimden yararlanarak yeni modellerin geliştirilmesi gerekmektedir.

Türkiye’de kullanılan araçların dış uygulamalar ışığında genel olarak yeterli olmasına karşılık, uluslararası bir karşılaştırma yapıldığında, Türkiye’de ekonomik kalkınmanın yönlendirilmesinde en önemli eksikliğin kurumsal yapıda olduğu gözlenmektedir.

Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde bölgesel politikaların uygulanması ve araçların etkin olarak kullanılması için çok sayıda ve çeşitli türden kurum rol üstlenmişken Türkiye’de kurum sayısı ve bunların üstlendikleri işlevler sınırlıdır. Türkiye’de iki kalkınma bankası (Türkiye Sınai Kalkınma Bankası ve Türkiye Kalkınma Bankası), iki ayrı kalkınma yarı ticari banka (Ziraat Bankası, Halk Bankası) ile ekonomik kalkınmanın desteklenmesinin mümkün olmadığını geçmişteki deneyler göstermiştir.

Yabancı ülkelerle kıyaslandığında, Türkiye’de kurum sayısındaki sınırlılığın yanında bir diğer sorunun kurumsal yapının merkezi olarak oluşturulması olduğu gözlenmektedir. Bağımsız yerel kurumların bulunmaması, merkezi kurumların yerel düzeydeki birimlerinin işlevlerinin sınırlı tutulması, politika ve araçların etkinliğini azaltmaktadır.

Türkiye’de kurumsal yapıda birbiriyle ilişkili üç sorun bulunmaktadır:

- 1) Kurum sayısı ve bunların üstlendikleri işlevler sınırlıdır.
- 2) Kurumsal yapı merkezidir. Yerel kurumlar yoktur.
- 3) Ekonomik kalkınmayla ilgili hiçbir kurumun üstlenmediği işlevleri üstlenecek yeni kurumlara ihtiyaç vardır.

Türkiye’de kurumsal yapının geliştirilmesi için atılabilecek ilk adımlardan birisi yerel kurumların oluşturulmasıdır. Uluslararası deneyim, yerel ve bölgesel kurumların kalkınma sürecinde önemli rollerinin olduğunu göstermektedir. Kalkınma ajansları,

başarıları ülkeden ülkeye değişmekle birlikte, kalkınmanın istenilen doğrultuda yönlendirilmesinde etkin olmuşlardır. İncelemeler sonucunda, kalkınma ajansı türü kurumların Türkiye'de bulunmaması önemli bir eksiklik olarak ortaya çıkmaktadır.

Ancak burada belirtilmesi gereken husus, kalkınma ajanslarının tek başlarına kurumsal yapıdaki boşlukların bütününi dolduramayacaklarıdır. Diğer yerel ve bölgesel kurumlarla desteklenmeden ve merkezi kurumlarla aralarındaki iş bölümü belirlenmeden oluşturulacak kalkınma ajanslarının etkinliği sınırlı kalacaktır. Buradaki karşılaşılabilecek en büyük tehlike, ajanslara çok fazla sayıda işlevin yüklenmesi olacaktır. Bu nedenle, kalkınma ajanslarının bir model olarak uygulanabilmesi önerilirken, bunların yerel düzeyde tek kurum olması önerilmemektedir.

Türkiye'de, yerel kurumların bulunmaması kalkınma politikasının uygulanmasında önemli bir eksikliktir. Bir yerel kurum biçimi olan kalkınma ajanslarının, uluslararası deneyimden yararlanarak ülkemizde de oluşturulması yararlı olacaktır.

#### **42. GAP Bölgesinde Ekonomik Kalkınma Ajansının Kurulmasının Gerekçeleri**

Türkiye'nin değişik yörelerinde Ekonomik Kalkınma Ajansı ( EKA) kurulmasını önermek mümkündür. Dış ülkelerde gözlenen çok sayıdaki örnek model olarak alınarak ülkemizin çeşitli yöreleri için fonksiyon ve yetkileri bakımından farklı modeller oluşturulabilir.

GAP Bölgesinde bir EKA kurulması için, bölgeye özgü aşağıdaki gerekçeler öne sürülebilir.

- 1) GAP Türkiye'de entegre bölge planlamasının uygulandığı tek bölgedir. Bu bölgede beklenen gelişmeler ve hazırlanan planın hedeflerinin gerçekleştirilmesinde kurulacak bir EKA önemli roller üstlenebilir.
- 2) GAP Bölgesinde izlenen kamu yatırım programının yaratacağı gelir artışının tüketim ve tasarruflar üzerindeki olumlu etkisi bu bölgeyi sınai yatırım için uygun bir bölge

konumuna getirecektir. Bölgedeki sanayileşmenin getireceği destek hizmetlerini EKA türü bir kurumla vermek etkin bir yol olacaktır.

- 3) GAP için yetkileri olan bir Bölge Kalkınma Teşkilatı kurulmuştur. Bölgesel bir teşkilatın varlığı EKA kuruluşunu kolaylaştıracaktır.
- 4) Bölgede teşvikli yatırımlarda son yıllarda artış gözlenmiştir. Dolayısıyla EKA'nın vereceği hizmetlere geniş bir talebin olacağı kaçınılmazdır.

Sonuç olarak, GAP bölgesi Türkiye'de EKA kurulması için düşünülebilecek en uygun bölgedir. EKA'nın başarısı açısından önemli olan "bölge bütünlüğü" koşulu GAP bölgesinde gerçekleşmektedir. Bölge için bir planın ve sorumlu bir teşkilatın varlığı EKA'nın kurulmasını kolaylaştırmaktadır. Bölgede beklenen gelir ve tasarruf artışı ve buna bağlı iç ve dış sinai yatırım talebi EKA'nın verebileceği hizmetlere talep olacağını göstermektedir.

#### **420. GAP Bölgesinde Ekonomik Kalkınma Ajansının Hedefleri**

GAP Bölgesinde kurulacak EKA'nın ana hedefi GAP Master Planında öngörülen sinai kalkınma hedeflerinin gerçekleştirilmesine katkıda bulunmaktır. Master Planda sinai kalkınma hedefleri aşağıdaki gibi tanımlanmıştır:

- 1) Bir yandan GAP Bölgesinin ekonomik kalkınmasında itici bir güç olmalı; diğer yandan, eğitim/öğretim ve teknolojik gelişme için bir talep yaratıcısı rolü oynayarak GAP Bölgesinin imajını, toplumsal refahını ve halkın motivasyonunu geliştirmek.
- 2) Yüksek gelirli istihdam olanaklarını genişleterek, bölgelerarası gelir eşitsizliklerinin giderilmesine katkıda bulunmak.
- 3) İhracatın teşviki, döviz kaynaklarının ve tasarruflarının arttırılması konusundaki ulusal amaçlara katkıda bulunmak.

Master Planda, bu hedeflerin gerçekleştirilmesi için bir sinai kalkınma stratejisi de önerilmektedir:

- 1) Mevcut yerel hammaddeleri kullanmak ihracata yönelik sanayileri saptamak ve aşamalı olarak geliştirilmelerini teşvik etmek.

- 2) Üretim ve yönetim teknolojilerini, sermaye teminini, girişimciliğin geliştirilmesini ve uluslararası pazarlara açılmayı göstermek için stratejik önemdeki endüstrileri örnek alarak değerlendirmek.
- 3) Karşılaştırmalı yer seçimi avantajları ve iller arası ilişkileri göz önüne alarak, az gelişmiş beş ilin her birinde en az bir tane stratejik sanayi kurmak.
- 4) İlgili kamu kuruluşlarının fonksiyonlarını iyileştirilmek.
- 5) Kredi, bilgi ve teknik destek sağlayarak, yerel girişimcileri teşvik etmek.

Bu genel hedefler ve stratejilerin gerçekleştirilmesine katkıda bulunmak amacıyla EKA kendi alt-hedeflerine belirlemelidir. EKA için aşağıdaki hedefler önerilmektedir:

- 1) Özel girişimciliğe dayalı sanayileşmeyi desteklemek.
- 2) Sanayileşmenin gerektirdiği işgücü becerilerini geliştirmek.
- 3) Bölge sanayiinin işletme, teknoloji, verimlilik düzeyini, ulusal ve uluslararası pazarlarda rekabet edebilme imkanlarını artırmak.
- 4) Bölgede iş ve yatırım ortamını geliştirmek.

EKA için önerilen yukarıdaki hedefler birbiriyle ilişkili olarak ele alınmalıdır. Bu hedefler EKA'nın sanayileşmeyi desteklemek için gerekli görülen her türlü faaliyette bulunmasına imkan vermektedir.

#### **421. Ekonomik Kalkınma Ajanslarının İlkeleri**

GAP Bölgesinde yukarıdaki hedefleri gerçekleştirebilecek bir EKA görevleri, yetkileri, kaynakları, örgütlenme biçimi bakımından farklı biçimlerde tasarlanabilir. Bunlara yönelik olarak dikkat edilmesi gereken ilkeler aşağıda ele alınmıştır.

##### **1) Bölgesellik:**

Bölgesel kalkınmayı amaçlayan kurumların etkin olabilmeleri için özellikle geliştirilmesi istenilen bölge için kurulmuş olmaları ve tüm faaliyetlerini bu bölgenin kalkınmasında yoğunlaştırmaları gerekmektedir. Çeşitli bölgeleri kapsayan bir EKA bu

bölgeler arasında hizmet ve kaynak paylaşırma kararlarını almakta zorlanacak; bölgelerin öncelikleri, zaman içinde, siyasal ve bölgesel baskılar ile değişebilecektir.

GAP Bölgesinde kurulacak EKA'nın sadece bu bölgede faaliyet göstermesi önerilmektedir. GAP bölgesi dışı illeri de kapsayacak bir EKA'nın etkinliği azalacaktır. Dar bölgeli bir EKA modeliyle işe başlamak, Türkiye için bir yenilik olan EKA kurumunun gerçekleştirilmesini zorlaştıracak ve kaynakların dağılmasına yol açacaktır.

## **2) Kamusalılık:**

EKA'nın idari yapısı ile ilgili olarak çeşitli seçenekler düşünülebilir. EKA bir kamu kuruluşu olarak kurulabileceği gibi bir özel şirket ya da vakıf olarak da kurulabilir. Kamu kuruluşu olmayan ya da karma kuruluş olan ajanslar genellikle sınırlı görevler üstlenen ajanslardır.

GAP Bölgesinde kurulacak EKA'nın hedeflerini ve görevlerini daha sınırlı tutarak, bunun bir özel kuruluş olarak örgütlenmesini sağlamak ve bu yolla kamu kuruluşu olmanın getireceği kısıtlamalardan kurtulmak mümkün olabilir. Ancak kamu kuruluşu bir örgütlenmenin etkin bir EKA kurulmasını sağlaması oldukça zordur. Özel kuruluş olmanın getireceği esneklik görev kapsamı ve etkinlikte ortaya çıkacak sınırlamaları kabule yol açacak kadar önemli değildir.

EKA'nın bir kamu kuruluşu olarak kurulması, GAP Bölgesinde EKA'nın hedeflerine ulaşmasına yardımcı olacak başka özel nitelikli kuruluşların kurulmasına engel değildir. Yurtdışında EKA'ların çerçevesinde şirket veya vakıf olarak örgütlenmiş çok sayıda özerk kuruluşun da faaliyet gösterdiğini ve bu kurumsal altyapının EKA'ların başarısı açısından önemli olduğu gözlenmiştir. GAP Bölgesinde kurulacak EKA'nın temel politikalarından biri bu tür kuruluşların örgütlenmesini ve gelişmesini desteklemek ve bunlardan uygun olanlarına kurucu olarak iştirak etmek olmalıdır.

EKA'nın bir kamu kuruluşu olarak kurulmasının yaratacağı bir başka sakınca faaliyetlerinde sınırlı bir özerkliğe sahip olmasıdır. Bilindiği gibi, idare hukuku açısından,

“kendi karar organları ile karar alabilen ve bu kararları uygulayabilen” kuruluşlar özerk kuruluşlardır. Ülkemizin idari yapısı içinde bu anlamda özerk kuruluşlar bulunmamakta; kamu kuruluşlarının kendi organlarıyla alabilecekleri kararlar sınırlı tutulmakta, alınan kararların uygulanması ise çoğu durumda üst kurulların ya da Hükümetin onayına bağlı olmaktadır.

### **3) İdari Bütünlük:**

Bir kamu kurumu olarak örgütlenecek EKA'nın GAP Bölge Kalkınma İdaresi Teşkilatı içinde kurulması, aynı bölgede bölgesel kalkınmaya yönelik çalışmaların bir idari bütünlük ele alınmasını sağlayacaktır. GAP Teşkilatının kapsamlı görev ve yetkilerinin içinde EKA'nın çalışmalarını yürütmesini kolay olacaktır.

Yurtdışında EKA'lar, belirli bir özerkliğe sahip olmakla birlikte, merkezi devlet teşkilatı ile üst düzeyde bir bağ içindedir. EKA yönetim kurullarından başlayan ve ilgili Bakan ya da Bakanlardan oluşan kurullardan geçerek merkezi hükümete bağlanan bir yapıda EKA'ların özerkliği geniş ölçüde ülkenin idari sistemine göre belirlenmektedir.

Türk idare sistemi içinde, bir kamu kuruluşu olarak örgütlenecek EKA'nın özerkliği sınırlı olacaktır. EKA'nın GAP Teşkilatı içinde kurulması nedeniyle Teşkilatın yürürlükteki yasal çerçevesinden kaynaklanan belirli kısıtlamalara bağlı kalmak gerekecektir.

### **4) Tamamlayıcılık:**

GAP Teşkilatı içinde kurulacak bir EKA, gerek bu Teşkilat içindeki işbölümünde, gerek diğer kamu ve özel kuruluşlarla ilişkilerinde üstlendiği görevler bakımından tamamlayıcı olmalı; başka kurumların üstlendiği görevleri bölgesel düzeyde üstlenmekten ve ortaya çıkabilecek ikilemelerden kaçınmalıdır.

Bu kapsamda, EKA'nın vereceği hizmetlerin ülkemizde bölgesel kalkınmayı ve sanayileşmeyi teşvik faaliyetlerini tamamlayacak nitelikte hizmetler olduğu dikkate



alınmalıdır. Türkiye’de ve GAP Bölgesinde bir EKA kurmanın en önemli gerekçesi, ülkemizde bölgesel kalkınmayı destekleyen en önemli araç olan teşvik sisteminin ek araç ve hizmetlerle tamamlanmasının gereğidir.

### **5) Katılımcılık:**

EKA’nın çalışmaları kamu kuruluşları ve özel kuruluşlarca yürütülen faaliyetlere katılarak ya da kendi faaliyetlerine bu kuruluşların katılmasını sağlayarak yürütülmelidir. Böylece, EKA’nın elindeki kaynaklarla çok sayıda projeyi desteklemek mümkün olacaktır.

Ajansların bazılarında ajansın bir projeye yaptığı maddi katkının o projeye katılan diğer kuruluşlarca yapılan katkıya oranı önemli bir performans kriteri olarak ele alınmaktadır. Kısaca “kaldıraç” olarak adlandırılan bu kriterle, EKA’nın kamusal kaynaklarla diğer kaynakları ne ölçüde hareket ettirdiği ölçülmektedir.

Katılımcılık ilkesi, bu maddi değerlendirmenin ötesinde, genel olarak bölgesel kalkınmaya çeşitli kişi ve kuruluşların katılmasını özendirmek olarak anlaşılmalıdır. Katılımcılık, EKA’yı kamu kaynaklarıyla Bölge’de belirli kalkınma projelerini gerçekleştiren kendi içine kapalı bir merkezi devlet kuruluşu olmaktan çıkararak, Bölge tarafından benimsenen yerel bir kurum durumuna dönüştürecektir.

### **6) Uygun Ölçek:**

EKA, bölgesel kalkınmanın desteklenmesi amacıyla çeşitli ve kapsamlı görevler üstlenecektir. Bu görevleri yerine getirecek bir EKA’nın geniş mali kaynaklar ve çok sayıda personelle çalışması gerektiği düşünülebilir. Nitekim, yurtdışındaki bazı EKA’ların personel sayısı 1000’i geçmekte ve kullandıkları kaynaklar önemli boyutlara ulaşmaktadır.

GAP Bölgesinde büyük ölçekli bir EKA kurulmasının yararlı olacağı kesin değildir. Tamamlayıcılık ve katılımcılık ilkeleri, EKA’nın büyüklüğünü sınırlandıracaktır. Bunların ötesinde, EKA’nın görevlerini yürütürken dış uzman kişi ve kuruluşların hizmetlerini kullanarak personel sayısını sınırlı tutmasını önermektedir.

GAP Bölgesinde uzman kişi ve kuruluşların EKA'nın faaliyetlerinin gerektirdiği sayıda ve standartta olmaması bir sorun olarak ortaya çıkmaktadır. Böyle bir ortamda, EKA'nın politikası "piyasadan" sağlanabilecek hizmetleri "piyasadan sağlamak", "piyasası olmayan" hizmetlerin "piyasaların" gelişmesi için gerekli önlemleri almak olmalıdır.

#### **422. Ekonomik Kalkınma Ajanslarının Görevleri**

GAP Kalkınma Ajansı Model Etüdü'nde kurulacak olan EKA'nın bölge kalkınmasındaki işlevlerini yerine getirmesi için çeşitli görevler üstlenmesi gerektiği belirtilmektedir. EKA'nın üstleneceği bu görevler aşağıda ele alınmıştır.

##### **1) Yatırımlara ve İşletmelere Danışmanlık ve Bilgi Verme**

EKA'nın temel görevlerinden birisi yatırımcılara ve GAP Bölgesinde kurulu işletmelere danışmanlık ve bilgi sağlamak olacaktır. Bölgedeki muhtemel yatırımcıların ve işletmelerin çeşitli konularda bilgi eksikliklerinin bulunduğu ve ihtiyaç duyulan danışmanlık hizmetlerinin bölgeden sağlanamadığı saptanmıştır.

GAP Bölgesinde sınai yatırımlara yeni ilgi gösteren işadamlarının bilgi ve danışmanlık hizmetlerine talebi, yatırım sürecinin değişik aşamalarına ilişkin konularla sınırlıdır. Mevcut işletmelerin ise yenileme ve genişleme yatırımları için teşvik mevzuatı ve usulleri ile ihracat ve ithalat işlemleri konusunda bilgi eksiklikleri bulunmaktadır. Mevcut işletmelerin yönetim, denetim, teknoloji gibi konularda sorunları bulunmakla birlikte, bu konuda danışmanlık hizmetlerine talep düşüktür. İşadamları, yatırım projelerinin oluşturulması, fizibilitelerin hazırlanması, teşviklerin alınması aşamalarında ihtiyaç duyulan bilgi ve hizmetlerin Bölgedeki bir kuruluş tarafından sağlanmasının yararlı olacağı görüşündedirler.

EKA'nın mevzuat ve usullere ilişkin konularda işadamlarına bilgi vermesi ve yol göstermesi kolaylıkla yerine getirebilecek bir görevidir. EKA kitapları hazırlayarak, seminerler düzenleyerek işadamlarını bilgilendirebileceği gibi, kendi bünyesindeki uzmanlarla işadamlarının bu konulardaki sorularına cevap verebilir. EKA, ilk aşamada,

kendi bünyesinde bu tür bilgi hizmetlerini vermeli ve yatırımcıların merkezi devlet kuruluşları ile ilişkilerinde yardımcı olmalıdır.

EKA, bu görevi yerine getirirken, Bölgede bu konularda uzmanların yetişmesine öncelik vermelidir. “Uygun ölçek” ilkesi açıklanırken belirtildiği gibi, EKA “piyasadan” sağlanabilecek hizmetlerin “piyasadan” sağlanmasını, “piyasaların” olmadığı durumlarda bunların geliştirilmesine ağırlık vermelidir.

Yatırım projelerinin ve fizibilitelerinin hazırlanmasında EKA başlangıçtan itibaren yatırımcıları uzman kuruluşlara yönlendirmelidir. EKA'nın yatırımcıların talepleri üzerine yatırım projesi seçmesi ve fizibilite hazırlaması sakıncalıdır. Özellikle sinai yatırımlara yeni giren girişimcilerin bu yatırım konularını bir EKA önerisi olarak algılamaları ve bir uzman kamu kuruluşu tarafından hazırlanan fizibiliteye dayalı yatırımın başarılı olacağını düşünmelerini bir sorun olarak ortaya çıkabilir. EKA, bazı yatırımlara iştirak edecek veya kredi verecekse, bu yatırımların fizibilitelerini EKA tarafından hazırlanmasının başka sakıncaları ortaya çıkacaktır. Bu durumda, danışmanlık görevi ile yatırımcılık/kreditörlük görevi arasında sağlıklı bir denge kurmak zorlaşacaktır.

Bu nedenle, EKA'nın yatırım projeleri konusunda öneride bulunmaması ve fizibilite hazırlamaması gerekmektedir. Yatırımcılar, bu hizmetleri, uzman kuruluşlardan almalı; EKA, yatırımcılara uzman kuruluş seçmekte ve bu kuruluşların ücretlerini ödemekte yardımcı olmalıdır.

Sonuç olarak, EKA'nın yatırımcılara vereceği bilgi ve danışmanlık hizmetlerinin tutulması, bu konularda bölge içinde uzman kişi ve kuruluşların gelişmesini teşvik edilmesi, EKA bütçesinde “danışmanlık yardımları” için ödenek ayrılması gerekmektedir.

## **2) Yatırımcıları ve İşletmeleri Yönlendirme**

Yatırımcılara ve işletmelere doğrudan verilecek bilgi ve danışmanlık hizmetlerinin sınırlı tutulması önerisi, EKA'nın uygun yatırım alanları, teknolojiler ve pazarlar konularında yönlendirici çalışmalar yapmasına engel değildir.

EKA bu tür çalışmalarına bilgi tabanı oluşturmak amacıyla,

- 1) Seçilmiş sanayi sektörlerini kapsayan araştırmalar,
- 2) Bu sektörlerdeki uygun yatırım konuları için yatırım profilleri ve ön fizibiliteler,
- 3) Mevcut işletmelerin kullanabileceği teknolojiler ile GAP Bölgesine uygun yeni ürün ve teknolojiler konusunda araştırmalar,
- 4) Bölgede üretilen ve üretilebilecek sınai ürünler için yurtiçi ve yurtdışı pazar araştırmaları hazırlatabilir. EKA, tek tek işletme ve yatırımcıların talep edemeyeceği bu tür araştırmaları uzman kuruluşlara hazırlatarak, Bölge'nin gelişimi için önem taşıyan konularda bir bilgi birikimi oluşmasını sağlayabilir.

EKA bu bilgi tabanını kullanarak yatırımcıları uygun olmayan yatırım alanları konusunda uyarabilir ve uygun yatırım alanlarına yönlendirebilir. Ancak, EKA'nın uygun yatırım alanları konusunda önerilerinin yatırımcılar tarafından doğru algılanması; bu tür alanlar için hazırlanacak proje ve fizibilitelerin yatırımcıların kendi sorumluluğunda hazırlanması önemlidir.

EKA, mevcut işletmelerin buldukları sektörlerde rekabet güçlerinin artırılması için hazırlatacağı bu sektör ve pazar araştırmalarını kullanmalıdır. Bu işletmeler için yurtiçi ve yurtdışı pazarlar saptanmalı ve işletmelerin bu pazarlarda başarıya ulaşması için gerekli destek sağlanmalıdır.

Yeni ürün ve teknolojiler konusunda araştırmalar ise Bölge için uygun olacak yeni sanayi dallarının belirlenmesine ve bu dallarda yatırım yapılması için özel programlar geliştirilmesine temel olacaktır. GAP Bölgesinde gelecekte ortaya çıkacak yeni yarımsal ürünler ve gelir düzeyinin yükselmesinin yaratacağı talep artışları Bölgede henüz üretilmeyen bazı malların üretilmesi için gerekli koşulları oluşturacaktır. EKA, yaptıracadı araştırmalar sonucunda, bir sanayi dalının Bölgede geliştirilmesi için özel programlar geliştirebilir.

EKA'nın yatırımcıları ve işletmeleri yönlendirme görevini yerine getirebilmesi için bünyesinde yeterli sayıda uzman bulundurması gerekecektir. Bu uzmanlar, uzman kuruluşlara yaptırılacak çalışmaların iş tanımlarını hazırlayacak; çalışmaların istenilen

standartlarda yapılmasını denetleyecek; çalışma sonuçlarını yatırımcı ve işletmelerin kullanımına sunacaklardır. Burada, işadamlarına yapılacak önerilerin uygulanabilir olması için bu öneriler doğrultusunda yatırım, işletme ve teknoloji kararları alacak işadamlarının EKA'nın elindeki çeşitli araçlarla desteklenmesi önem taşımaktadır. Önerilerin işadamlarına duyurulması için de çeşitli tanıtım araçlarını kullanmak gerekecektir.

Yatırımcıları ve işletmeleri yönlendirme görevi ile bilgi ve danışmanlık hizmeti verme görevi birlikte ele alınarak tek bir görev gibi düşünülebilir. Burada, bu iki görevin ayrıştırılmasının nedeni, tek tek işadamlarından gelen talebe karşılık sunulan hizmetlerle, EKA'nın kendi hazırlatacağı çalışmalara dayalı olarak işadamlarına önerilerde bulunması arasındaki farka işaret etmektir.

### **3) Yatırımları ve İşletmeleri İzleme**

Bir bölgede ekonomik kalkınma açısından en önemli varlık, mevcut işletmeler ve sürmekte olan yatırımlardır. Mevcut işletmelerin verimli çalışması ve yatırımların tamamlanmasının açık faydaları yanında, bu işletmeler ve yatırımlar, girişimcilik, işgücü eğitimi ve genel olarak yöresel kalkınmaya doğrudan ve dolaylı katkıda bulunmaktadır.

EKA'nın mevcut işletme ve yatırımları yakından izlemesi, tespit ettiği sorunların çözümüne yönelik hizmetler vermesi, işadamlarının sorun ve yeni projeleri ile EKA'ya gelebilmelerine imkan sağlayan "açık kapı politikası" izlemesi, EKA ile yerel iş çevreleri arasında yakın ilişkilerin kurulmasını sağlayacaktır.

GAP Bölgesinde sürmekte olan çok sayıda yatırım ve sorunlu işletme bulunmaktadır. EKA, bu yatırım ve işletmelerin karşılaştıkları sorunlar konusunda yardımcı olarak Bölgedeki sanayileşmeye katkıda bulunabilir. Ancak, EKA'nın sorunlu yatırım ve işletmeler konusunda bir dizi kriter geliştirmesi ve ekonomik olarak yaşayabilirliği kuşkulu işletme ve yatırımları desteklemekten kaçınması gereklidir. EKA'nın yatırımlar ve işletmelere vereceği destek bunların kamu kuruluşları ve bankalarla ilişkilerinde yardımcı olmak, sorunlarını danışmanlara incelemek gibi hizmetleri kapsamlı; bu paketin içinde doğrudan kredi ve iştirak şeklindeki maddi destekler sınırlı tutulmalıdır.

#### 4) Yatırımların ve İşletmelerin Finansmanı

EKA'nın üstlenebileceği görevlerden biri de yatırımlara ve işletmelere finansman sağlamaktır. EKA'ların çoğunluğu, bölgelerdeki yeni yatırımlara kendi kaynaklarından ya da başka kamusal ve özel fonları harekete geçirerek iştirake bulunmakta ve kredi vermektedir.

EKA'nın yatırımlara ve işletmelere sağlayacağı finansman kullanabileceği fonlarla sınırlıdır. EKA'nın yeni şirketler ile genişleme sermayesine ihtiyaç duyan şirketlere doğrudan iştiraki sınırlı tutulmalıdır.

EKA'nın yatırım finansmanında temel hedefi bölge içi ve bölge dışı kamusal ve özel kaynakları harekete geçirmek olmalıdır. EKA'nın yönlendirmesi ve desteği ile ortaya çıkacak karlı ve rekabet imkanı olan yatırım projeleri yatırım bankaları, dış kuruluşlar, bölge-içi ve dış yatırımcılara tanıtılarak bir tür "yatırım sendikasyonuna" gidilmelidir.

EKA'nın bu yolla sınırlı tutulacak iştirakleri uygun olan en kısa zamanda elden çıkarılmalıdır. EKA, diğer ortaklara veya yeni yatırımcılara cari fiyatlardan satış ve halka arz gibi yöntemlerle hisselerini elden çıkartmalı, böylece elindeki fonları tekrar kullanabilmelidir. EKA'nın yatırım finansmanında performans kriteri kullanılan fonların getirisi olmalı; iştiraklerin elden çıkarılması ve oluşacak toplam getiri EKA'nın fon maliyeti ile karşılaştırılmalıdır.

EKA, bu çerçevede içinde, bir girişim sermayesi şirketi gibi çalışmalı ve Bölgede riskli ancak kar elde etme imkanı yüksek yatırımlara iştirak etmelidir. Bu performans kriteri iştirake ayrılan toplam fonların getirisi olarak ifade edildiğinden başarılı yatırımların getirisinin başarısız yatırımların zararını aşması hedeflenmelidir. EKA başarısızlığı görülen yatırımları elden çıkartmakta gecikmemeli; sorunlu bir yatırımı uzun süre destekleyerek kaynak israfına yol açmamalıdır.

EKA yatırımlara ve işletmelere yatırım ve işletme kredisi de sağlayabilir. Yatırım kredileri, sermaye-benzeri kredilerden orta ve uzun vadeli kredilere kadar geniş bir

yelpazede ele alınabilir. EKA'nın bağımsız olarak kredi vermesi kredi değerlendirme ve izleme için uzman bir kadroya ve EKA'nın bir fon ya da banka gibi çalışmasını gerektirecektir. EKA'nın ülkemizde kurulu ticaret ve yatırım bankalarının kredilerine aracılık etmesi daha uygun yol olacaktır. EKA, bu kapsamda, kredi garantileri vererek, söz konusu kurumların risklerini paylaşabilir.

Sonuç olarak, EKA'nın Bölgedeki yatırımcılar ve işletmeler ile Türk mali sistemi arasında bir aracı olmasını; yatırım projesi ve kredi taleplerinin istenilen standartlarda faaliyetlerini iştiraklerle ve kredi garantileri ile sınırlandırmasını önermektedir.

### **5) Sanayi Arazisi ve Tesisi Arzı**

Altyapılı sanayi arazisi ve hazır fabrika binası arzı ile işyerleri, sanayi işletmeleri, sosyal tesislerin yer aldığı "bölgelerin" kurulmasının sanayileşmeyi teşvik açısından etkili bir araç olduğu görülmektedir.

Emlakla ilgili faaliyetlerin kapsamlı tutulması ve uygun kaynaklarla desteklenmesi durumunda, GAP Bölgesinde kurulacak EKA, yatırımların desteklenmesinde güçlü bir araca sahip olacaktır. EKA'nın emlakla ilgili olarak aşağıdaki türden faaliyetlerde bulunabilir:

- 1) Altyapısı tamamlanmış parsellerin yatırımcılara uzun dönemli kiralanması.
- 2) Bu parsellerin üzerinde çeşitli büyüklükte prefabrike fabrika ve yönetim binaları yaptırılarak bunların yatırımcılara kiralanması.
- 3) Özel inşaat gerektiren durumlarda fabrika binasının ve diğer tesislerin EKA tarafından yatırımcının isteklerine uygun olarak yaptırılması ve bunların yatırımcıya kiralanması.
- 4) Sanayi bölgeleri ve kent merkezlerinde ofis binaları ve işyerleri yaptırılarak bunların kiralanması.
- 5) Yöneticiler ve işçiler için konut sitelerinin yaptırılması ve bunların kiralanması.
- 6) Sanayi ve hizmetler için entegre "bölgelerin" oluşturulması.

Emlak ile ilgili bu faaliyetler ve düşünölebilecek diğer faaliyetlerle, EKA Bölgede yatırım yapma maliyetini düşöreceğ, yatırımların hızla tamamlanmasını ve bölge-dışından becerili işgücü getirilmesini kolaylaştıracaktır.

EKA'nın bu sayılan faaliyetlerini gerçekleştirmesi için önemli ölçüde yatırım yapması gerekecektir. Bu yatırım programı sonucunda EKA'nın elinde kira geliri getiren bir emlak portföyü oluşacaktır. Bu portföyün ilk yıllarda getirisi düşük kalacak; ekonomik gelişme ile emlak değerinde gerçekleşecek artışlar portföyün değerini artıracaktır. EKA, portföyündeki emlağı uzun dönemde kiracılarına ve emlak yatırımcılarına satarak bu değer artış kazançlarını realize edebilecek ve portföyünün toplam getirisini yükseltecektir.

EKA için önerilen emlakla ilgili faaliyetler ölkemiz için bir yeniliktir. Türkiye'de uygulanmakta olan OSB ( Organize Sanayi Bölgeleri) ve KSS ( Küçük Sanayi Siteleri) modeli, devletin bu tür girişimlere düşük faizli kredi sağlaması ve üretilen altyapı parsel ve küçük sanayi atölyelerinin sanayicilere uygun taksitlerle satılmasını kapsamaktadır. Bu modelde bir emlak portföyü oluşturmak, bu portföyden kira geliri elde etmek yer almamaktadır.

GAP Bölgesinde bir EKA'nın emlakla ilgili olarak öngörölen bu faaliyetleri üstlenebilmesinin gerektirdiğı yasal düzenlemeler oldukça karmaşıktır. Bu görevler çeşitli kamu kuruluşlarının katkısını gerektirecektir. Türkiye'de OSB ve KSS uygulamasını yürüten Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, arsa stoku yapabilen Arsa Ofisi, imarla ilgili yetkileri GAP Bölgesi için devralan GAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı, küçük ve orta sanayii desteklemek amacıyla OSM ve KSS'lerde hizmet merkezleri kuran ve teknoparklar konusunda girişimleri bulunan KOSGEB ile EKA arasında etkin bir işbirliğı sağlayarak GAP Bölgesinde yurtdışı örneklerine uygun emlak faaliyetlerini yürütmek mümkün olabilir.

## **6) Tanıtım ve Yatırım Çekmek**

EKA, GAP Bölgesinin yurtiçi ve yurtdışı yatırımcılara tanıtımı ve bu kişi ve kuruluşların Bölgeye yatırım yapmaları için gerekli çalışmalarını yürütmelidir.



Bölge-dışı yatırımcılar, Bölge ile ilgili bilgi eksikliklerinin bulunduğunu, buna rağmen gelecekte Bölgeye yatırım yapmayı düşündüklerini belirtmişlerdir. EKA bu yatırımcıları bilgilendirebilir ve elindeki diğer araçlarla Bölgeye yatırımı kolaylaştırabilirse GAP Bölgesine önemli ölçüde “dış” yatırım çekmek mümkün olabilecektir.

Bölge dışı ve yabancı Bölgeye çekilmesi EKA'nın ağırlık vermesi gereken bir görevdir. Kuruluşunun ilk yıllarında EKA hizmetlerine talep daha çok bölge içi yatırımcılardan kaynaklanacaktır. GAP Bölgesinde yatırım ortamının iyileşmesi ile bölge dışı yatırımcıların Bölgeye ilgisi artacaktır.

## 7) İşgücü Eğitimi

Becerili işgücü arzının kısıtlı olması GAP Bölgesinde mevcut ve yeni yatırımlar açısından önemli bir sorundur. Bu nedenle, EKA'nın işgücü eğitimi konusunda, sınırları iyi belirlenmiş görevler üstlenmesi düşünülebilir.

İşgücü eğitimine başlıca iki yaklaşım düşünülebilir. Birinci yaklaşımda, işgücü eğitimi EKA'nın temel işlevlerinden biri olarak tanımlanarak, EKA'ya yetişkinlerin beceri kazanacakları eğitim programlarına katılmalarını desteklemek için gerekli kaynaklar sağlanır.

İkinci yaklaşımda, işgücü eğitimi EKA'nın temel işlevi olarak tanımlanmamakta, EKA'nın yeni yatırımcılara sağladığı hizmetler kapsamında ele alınmaktadır. EKA mevcut veya yeni yatırımların gerektirdiği becerileri işgücünün yetiştirilmesi için gerekli mali desteği sağlamakta, işçiler bölgesel ya da bölge dışı kuruluşların geliştirdikleri programlara katılarak eğitilmektedirler.

Her iki yaklaşım da EKA işgücü eğitimi konusunda “eğitim yardımında” bulunmakta, kendisi eğitim programı düzenlememektedir. Eğitim faaliyetleri ise işgücü piyasasına yeni giren gençler ile işsiz yetişkinlerin beceri eğitimi ile sınırlı tutulmaktadır.

GAP Bölgesinde kurulacak bir EKA'nın işgücü eğitimi konusunda görev üstlenmesi gereklidir. Ülkemizde beceri kazandırma konusunda Milli Eğitim Bakanlığı ve ilgili Devlet Bakanlığı, İş ve İşçi Kurumu aracılığı ile yürüttüğü programlar ile özel kesimin yürüttüğü kurslar bir eğitim altyapısı oluşturmaktadır. Kamunun düzenlediği programlarda katılımcılardan bir maddi katkı beklenmediği için EKA'nın bu konudaki görevi yönlendiricilik olacaktır.

EKA modeli açısından ana sorun, işgücü eğitiminin EKA'nın temel işlevi olarak belirlenmesinin gerekli olup olmadığıdır. Tamamlayıcılık ilkesi açısından, EKA'nın GAP Bölgesinde işgücü eğitimi konusunda diğer kuruluşların üstlendiği görevleri üstlenmesi uygun olmayacaktır. GAP Bölgesinde genel olarak eğitimle ilgili konularda İdarenin görev ve yetkisi bulunmaktadır: "Milli Eğitim Bakanlığı ve ilgili diğer kamu kurum ve kuruluşları ile koordine edilerek halkın tarımsal alan dahil her konuda eğitim düzeyinin yükseltilmesi ve her derecedeki eğitim kuruluşlarının açılmasını sağlamak". İdare, bu görev ve yetki kapsamında, GAP Bölgesinde işgücü eğitimi konusunda genel plânlama ve programlamada ilgili kamu kuruluşları ile işbirliği yaparak belirli düzenlemeleri gerçekleştirebilir.

Bu durumda EKA'nın işgücü eğitimi ile ilgili görevlerini ikinci yaklaşım çerçevesinde belirlemek daha uygun olacaktır. EKA, işgücü eğitiminde, mevcut ve yeni yatırımların gereksinimlerini karşılamak için eğitim yardımlarında bulunabilecektir.

## **8) Kentsel Geliştirme ve Yenileme**

Bir kentin yatırımcılar ve çalışanlar için "çekici" ve "yaşanabilir" olması sanayileşme açısından önem taşımaktadır. Az gelişmiş yörelerdeki kentlerde uygun standartlarda konut ve işyeri bulunmaması, sağlık ve eğitim gibi hizmetlerde yetersizlikler, eğlence ve alışveriş imkanlarının kısıtlılığı özellikle sanayileşmenin gerektirdiği beceriler insan gücünün bu kentlere gelmesini ya da bu kentlerde uzun süreli yerleşmesini engellemektedir.

Ülkemizde az gelişmiş yörelere yapılan kamu yatırımlarında bu sorunlar, kurulan fabrikaların çevresinde lojmanlar, misafirhaneler ve sosyal tesisler yapılarak çözülmeye

çalışılmıştır. Söz konusu "sosyal yatırımlar" ve bu "tesislerin" işletilmesi ve bakımı için gerekli insan gücü, kamu işletmelerinin yatırım ve işletme maliyetini artırmış, kaynakların verimsiz alanlara tahsisine yol açmıştır. Kamu işletmelerine yapılan bu tür yatırımların kentlerin gelişmesine katkıları sınırlı kalmıştır. Sonuç olarak, kamu işletmeleri içinde yer aldıkları kentlerden kopuk "dışa kapalı çevre" ye dönüşmüştür.

Özel kesim işletmelerinin bu tür "sosyal yatırımlar" yapması beklenemeyeceğinden, EKA'nın kentsel gelişme ve yenilemeye katkıda bulunacak yatırımlara öncülük etmesi yararlı olacaktır. GAP Bölgesinde yüksek standartlarda konut arzının artırılması, çeşitli illerde eğlence ve alışveriş merkezlerinin oluşturulmasında özel kesimle işbirliği yapılması, kentlerde eski yapıların yenilenmesi ve yeni amaçlarla kullanılması gibi konularda EKA'ya görev ve yetki verilmesi gereklidir. EKA'nın bu konularda öncülüğü üstlenmesi ya da özel kesim ve diğer kamu kuruluşlarının projelerine maddi katkıda bulunması, GAP Bölgesinde zengin bir "sosyal altyapının" oluşmasını sağlayacaktır. GAP Bölgesindeki arkeolojik kazı ve çalışmalara, yenilenme ve koruma projelerine EKA'nın maddi katkıda bulunması bölge kalkınmasına doğrudan ve dolaylı yarar getirecektir.

EKA kentsel gelişme ve yenilemeye ilişkin faaliyetlerini tamamlayıcılık ve katılımcılık ilkesi uyarınca diğer kuruluşlarla işbirliği içinde yürütmelidir. EKA diğer kamu kuruluşları ile yerel yönetimlerin ve özel sektörün bu alanlarda proje üretmesini sağlamalı ve bu projelere maddi katkısını sınırlı tutmalıdır.

Sonuç olarak, EKA'nın kentsel gelişme ve yenilemeye katkıda bulunacak projelere öncülük etmesine ve maddi katkıda bulunmasına imkan sağlanmalıdır. İktisadi getirilerin ölçülmesi güç olan bu projeler, GAP illerinde yaşama ve iş geliştirme koşullarını iyileştirecek ve bu illere bir "kimlik" kazandıracaktır.

### **423. Finansman**

EKA'nın yukarıda sayılan görevleri gerçekleştirmesi için gerekli finansmanın sağlanmasında çeşitli alternatifler düşünülebilir:

## 1) Fon ve Bütçe Tahsisleri

GAP Bölge Kalkınma İdaresi Teşkilatının kaynakları Kamu Ortaklığı Fonu ve Toplu Konut Fonundan verilen ödeneklerden sağlanmaktadır. Türkiye'nin ilk "bölge kalkınma idaresinin" genel bütçe tahsislerinden yararlandırılmadan bütçe dışı fonlardan finanse edilmesi ülkemizde kurumsal yeniliklerin finansmanında esneklik arandığını göstermektedir.

İdari bütünlük ilkesi uyarınca GAP Teşkilatı içinde kurulacak EKA'nın faaliyetleri bu tür Fon tahsislerinden finanse edilecektir. EKA'nın kurulması ile fon ihtiyacı artacağından Teşkilat'a Kamu Ortaklığı Fonu ve Toplu Konut Fonu'ndan yapılan tahsislerin yükseltilmesi gerekecektir.

Kalkınma İdaresi Teşkilatına EKA faaliyetleri için genel bütçeden ayrılması düşünülebilecek ödenek bir başka alternatiftir. EKA'nın özellikle emlak yatırımları programına dahil edilen gerekli finansman sağlanabilir. EKA'nın yatırımları için kaynak sorununu çözen bu öneri, öte yandan, yatırımların yavaş gerçekleşmesine yol açabilir.

EKA'nın cari ve yatırım harcamalarının genel bütçeden finansmanı daha çok sanayileşmeyi teşvik politikalarını nakdi hibelerle yürüten ve bu hibeleri genel bütçeden finanse eden ülkelerde gözlenen bir durumdur. Ülkemizde teşvik sistemi ise Kaynak Kullanımı Destekleme Fonunda olduğu gibi geliri ve gideri bütçe dışında tutulan fonlara veya gümrük muafiyeti ve yatırım indiriminde olduğu gibi vergilerden yapılan indirimlere dayanmaktadır. Bu sistem içinde Türkiye'de yatırım teşviklerine ne ölçüde kaynak ayrıldığını saptamak mümkün değildir.

## 2) GAP Fonu

GAP Teşkilatı ve bu Teşkilat içinde EKA'nın finansmanı için en uygun çözüm bir GAP Fonunun kurulmasıdır. Böyle bir Fon EKA'nın faaliyetlerini esnek bir mali yapı içinde gerçekleştirmesini sağlayacaktır.

GAP Fonunun gelir kaynakları için aşağıda yazılanlar önerilebilir:

- 1) GAP Bölgesinde tarımsal su tahsislerinden elde edilecek ücretlerden ayrılacak pay.
- 2) GAP kapsamında üretilecek elektrik enerjisinden elde edilecek gelirden ayrılacak pay.
- 3) GAP Bölgesinde üretilecek petrol satış gelirlerinden ayrılacak pay.

Yukarıda önerilen üç kaynaktan GAP Fonuna sürekli bir gelir elde edilecek ve EKA'nın faaliyetlerinin finansmanı mümkün olacaktır.

### **3) Borçlanma**

Teşkilat veya Fonun kısa vadeli borçlanabilmesi gelirlerin faaliyetlerin finansmanı için yetersiz kaldığı durumlardaki aksaklık ve gecikmeleri engelleyecektir. Teşkilat veya Fon uzun vadeli borçlanarak bazı projelerin finansmanını sağlayabilir.

Teşkilat bir kamu kuruluşu olduğundan “örtük” bir Hazine garantisi taşıyacak ve bu garanti nedeniyle fonlama maliyeti düşük olacaktır. Teşkilat borçlanarak sağladığı fonları bir faiz veya getiri marjı ile belirli projelere kullandırabilirse finansman faaliyetlerinden kar elde edebilir.

EKA'nın finansmanı ile ilgili yukardaki alternatifler arasındaki yapılacak tercih siyasi bir tercihtir. EKA'nın başarısı için üstleneceği görevlerin gerektirdiği fonların süreklilik göstereceği şekilde sağlanması ve bu fonların harcanmasında EKA'nın belirli düzeyde bir esnekliğe sahip olması önemlidir.

Öte yandan, EKA, geniş ölçüde “kâr amacı gütmeyen” bir kuruluş olacaktır. EKA, bazı hizmetleri için ücret alabilme yetkisine sahip olmakla birlikte, bu tür gelirlerin önemli tutarlara ulaşması beklenmemelidir.

### **424. Yetkiler**

EKA'nın üstlendiği görevleri yerine getirebilmesi için çok sayıda yetki ile donatılması gerekecektir. Bu yetkilerden bir bölümü EKA'nın kamu kuruluşu olarak

örgütlenmesi ile doğrudan kazanabilecek yetkililerdir. Diğer bazı yetkilerin EKA'ya açık olarak verilmesi gereklidir. EKA'nın sahip olması gereken başlıca yetkiler aşağıda açıklanmıştır.

### **1) Kamulaştırma Yetkisi**

Bir kamu kuruluşunun kamu yararı için ilgili yasal kısıtlar çerçevesinde kamulaştırma yapmaya yetkisi vardır. GAP Teşkilatı içinde kurulacak bir EKA, Teşkilatın bu yetkisini kullanarak emlakla ilgili görevlerini yürütebilir. Ancak burada dikkat edilmesi gereken nokta kamu kuruluşu ile ilgili özel düzenlemelerin kamulaştırma yetkisini ortadan kaldırmayacağıdır.

EKA'nın GAP Bölgesinde geniş kamulaştırmalar yapması savunulmamaktadır. Ancak emlakla ilgili görevler belirli durumlarda kamulaştırmayı gerektirebileceğinden EKA'nın yetki ile donatılması uygun olacaktır.

### **2) Bilgi Edinme Yetkisi**

EKA'nın yatırımları ve işletmeleri izleme görevi kapsamında bilgi edinme yetkisinin bulunması gereklidir. Şirketler, çoğu durumda, EKA'ya istediği bilgileri gönüllü olarak vereceklerdir. Ancak, EKA'nın bu görevi tam olarak yapabilmesi ve Bölgedeki gelişmeleri izleyebilmesi için açık ve bağlayıcı bir bilgi edinme yetkisiyle donatılması uygun olacaktır. Ülkemizde bu tür yetkiler DİE'ye ve DPT'ye genel olarak, bazı kuruluşlara kendi görev alanlarıyla ilgili olarak verilmiştir.

### **3) İştiraklerle İlgili Yetkiler**

EKA'ya, oran ve tutar üst sınırı getirilerek, özel şirketlere iştirak etme ve bu iştirakleri elden çıkarma yetkisi verilmelidir. EKA'nın iştiraklerle ilgili yetkileri geniş tutularak EKA'ya ticari şirketler dışında vakıf türü kuruluşlar da katılma yetkisi tanınmalıdır.

#### 4) Mali Yetkiler

EKA'ya yatırımcıları ve işletmeleri destekleme için çeşitli hibelerde bulunabilme yetkisi tanınmalıdır. EKA'nın ayrıca öngörülen finansman yapısına uygun olarak kredi garantisi verme, kredi alabilme, şirketlerin hisse senedi ve diğer menkul kıymetlerini satınalabilme gibi yetkileri bulunmalıdır.

#### 5) İç İşleyişe İlişkin Yetkileri

EKA'nın iç işleyişini kolaylaştırmak için çeşitli yönetim kademeleri arasında yetki devirlerinin yapılabilmesi mümkün olmalıdır. Bunun dışında EKA'nın personel alma, büro ve tescillik açma gibi konularda yetkileri açık olarak belirlenmelidir.

#### 425. İç İşleyiş

EKA'nın iç işleyiş ve örgütlenmesine ilişkin öneriler modellerden bağımsız olarak geliştirilmiş; EKA'nın yukarıda açıklanan bütün görevleri üstleneceği varsayılmıştır.

**1) Merkez ve Bürolar:** EKA'nın merkezi GAP Bölgesindeki il merkezlerinden biri olacaktır. Şanlıurfa şu sırada GAP İdaresinin yerel faaliyetlerinin yürütüldüğü merkez olması ve buradaki bina ve lojman imkanları nedeniyle tercih edilebilir.

EKA zaman içinde Bölgenin diğer illerinde ve bölge dışında İstanbul, Ankara, İzmir gibi büyük kentlerde bürolar açabilir. Bölge dışında açılacak bu bürolar GAP'a yatırımcı çekme ve GAP işletmelerine pazarlama hizmetleri verme faaliyetlerini yürütecektir. EKA, uzun dönemde yurtdışı ajanslarda olduğu gibi seçilmiş bazı yabancı ülkelerde de bürolar açabilir.

**2) Örgütsel Birimler:** EKA'nın üstlenebileceği görevlerin herbiri için uzun dönemde bir örgütsel birim kurmak gerekecektir. Avrupa'daki ajanslarda bölge-dışından yatırım çekme önemli bir faaliyet alanı olduğundan bu konuda fonksiyonlar bir bölümde, bölge-içi yatırımcılar ile bölgeye çekilmiş girişimlere verilecek destek hizmetleri ikinci bir

bölüm içinde toplanmaktadır. Son olarak emlak ve kentsel geliştirme ve yenileme kapsamında faaliyetler için ayrı bir bölüm kurulmaktadır. Ajansların görevlerinin birbiri ile ilişkileri nedeniyle, örgüt şeması hiyerarşik bir biçimde düzenlense bile, örgüt birimleri proje düzeyinde işbirliği yapmaktadır.

**3) Personel İhtiyacı:** EKA'da çalışacak personel sayısının, uygun ölçek ilkesi uyarınca, sınırlı tutulması önerilmektedir. Ancak, EKA'nın öngörülen görevlerden hepsini üstlenmesi durumunda, profesyonel personel ihtiyacı görece olarak yüksek olacaktır. Özellikle emlakla ilgili faaliyetler yurtdışı ajanslarda da çok sayıda uzmanın çalışmasını gerektirmektedir.

**4) İstihdam Koşulları:** EKA'nın bir kamu kuruluşu olması önerildiğinden EKA genel hükümlere göre sözleşmeli personel çalıştırabilecektir. Bu personelin ücretlerinin üst sınırı Bakanlar Kurulunca belirlenmektedir.

EKA'nın kalifiye personel ihtiyacının karşılanması, sözkonusu personel ve ücret rejimi içinde, kolay olmayacaktır. Bu nedenle, personele diğer bazı haklar sağlayarak çalışma koşullarını iyileştirmek gerekecektir. Az gelişmiş bir yörede görev yapmanın getireceği zorlukların lojman gibi imkanlarla hafifletilmesi mümkündür. Tecrübeli elemanlar yanında yetiştirilebilecek genç elemanların istihdamına ağırlık verilmesi, EKA'nın gençler arasından tecrübe kazanılacak ve tecrübeli uzmanlar açısından mesleki gelişmeyi sağlayacak bir kurum olduğu imajının yerleştirilmesi ve bu imajı destekleyecek bir çalışma ortamının yaratılması, kalifiye personel ihtiyacında ücretten kaynaklanacak dezavantajı bir ölçüde ortadan kaldırabilir.

**5) Bilgi Teknolojisi:** EKA'nın faaliyetlerinin kuruluşundan itibaren bilgisayar destekli olarak yürütülmesi hedeflenmelidir. EKA'nın kuruluş aşamasında bu konuda bir çalışma yapılarak genel olarak bilgi teknolojisinin imkanlarından faaliyetlerde nasıl yararlanabileceği belirlenmeli ve bir plan dahilinde gerekli donanım ve yazılım temin edilmelidir.



**6) Diğer Kuruluşlarla İlişkiler:** EKA'nın faaliyetlerinin başarısı için ilgili kuruluşlarla yakın işbirliği içinde çalışması önem taşımaktadır. EKA'nın faaliyetlerinde işbirliği yapabileceği kuruluşlar arasında; KOSGEB, TKB, TSKB, Halk Bankası, Ziraat Bankası, Sanayi Bakanlığı ve Arsa Ofisi bulunmaktadır. Bu kuruluşların dışında EKA'nın odalar, esnaf federasyonları, dernekler gibi özel kesim kuruluşları ile işbirliği yapması uygun olacaktır.

**7) Yabancı EKA'larla İlişkiler:** GAP Bölgesinde kurulacak EKA Türkiye için ilk örnek olacaktır. EKA'nın yurtdışındaki diğer EKA'larla yakın ilişkiler kurarak bunların faaliyet biçimlerini izlemesi; Uluslararası EKA birliklerine üye olması bu bakımdan önem taşımaktadır. Yabancı EKA'lardan EKA'nın kuruluş döneminde personelin kısa süreli eğitimi ve belirli konularda teknik yardım için yararlanılabilir.

### **43. EKA Modelleri**

Modeller kurulurken EKA'nın kuruluşu için gerekli yasal düzenlemelerden hareket edilmiştir. Birinci modelde, EKA yürürlükteki yasal düzenleme değiştirilmeden GAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı içinde kurulmaktadır. İkinci modelde EKA İdare Başkanlığına bağlı olarak kurulmaktadır. Üçüncü modelde ise EKA kendi yönetim kurulu aracılığı ile GAP Yüksek Kuruluna bağlanmaktadır.

### **430. EKA I Modeli**

Kanun Hükmünde Kararname (KHK) 388 ile GAP Bölge Kalkınma İdaresi Teşkilatına geniş görev ve yetkiler verilmiştir. Bu kapsamda, EKA adını alacak yeni bir birim yaratmadan, GAP İdaresi Başkanlığı içinde EKA için önerilen görevlerin bir bölümü gerçekleştirilebilir.

EKA I modelinde İdare içinde Başkan Yardımcılarından biri EKA türü faaliyetlerin yönetiminden sorumlu olacaktır. Bu modelde ayrı bir birim oluşturulması mümkün değildir. GAP İdaresi, KHK 388'deki yetkilerini kullanarak, EKA'dan beklenen bazı görevleri yerine getirecektir.

KHK kapsamında açık bir düzenleme olmadığı için İdare Başkanının EKA'dan sorumlu Başkan Yardımcısına bu konudaki yetkilerini devretmesi mümkün değildir. GAP İdaresi Başkan Yardımcılarının görev yeri Ankara'dır. Şanlıurfa'da ise bir Bölge Müdürü bulunmaktadır.

Bu modelde Teşkilat dışı kişiler EKA faaliyetlerine ancak danışma düzeyinde katılabilirler. KHK'da Yüksek Kurul dışında bir kurul öngörülmediği ya da böyle kurulları oluşturma yetkisi de verilmediği için sürekli bir danışma kurulu oluşturmak mümkün değildir.

EKA I modelinde İdarenin üstlenebileceği görevler danışmanlık ve bilgi verme, yönlendirme, izleme, tanıtım ve yatırımcı çekme ile sınırlı kalacaktır. İdare bu modelde hiçbir hibede bulunamayacağı için danışmanlık hizmetlerini yatırımcılar ve işletmeler için kendisi doğrudan satınacaktır.

EKA I modelinde İdare'nin emlakla ilgili görevleri doğrudan üstlenmesi mümkün değildir. İdare emlakla ilgili görevleri ile kentsel geliştirme ve yenileme çalışmalarını ilgili kuruluşlarla ortak çalışma yaparak gerçekleştirebilir.

#### **431. EKA II Modeli**

Bu modelde KHK 388'in değiştirilerek EKA'nın İdare içinde bir örgütsel birim olarak tüm görev ve yetkileri ile tanımlanması öngörülmüştür. Buna göre, KHK 388'in 3. maddesinin şu şekilde değiştirilmesi gerekecektir:

Güneydoğu Anadolu Bölge Kalkınma İdaresi Teşkilatı; Güneydoğu Anadolu Projesi Yüksek Kurulu ile Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı (GAP İdaresi) ve Başkanlığa bağlı Ekonomik Kalkınma Ajansından oluşur.

Bu modelde Şanlıurfa'da bir EKA kurulacak ve GAP İdaresi Başkan Yardımcılarından biri EKA'nın yönetiminden sorumlu olacaktır. Bu Başkan Yardımcısının görev yeri Şanlıurfa'dır.

EKA'nın ilgili Devlet Bakanı tarafından seçilmiş üyelerden oluşan bir Danışma Kurulu bulunacaktır. Danışma Kurulu üyelerinin yönetim ile ilgili yetkileri bulunmadığı için, bu üyeler kamu kesimi kuruluşları yanında özel kesim kuruluşlarından da seçilebilir.

GAP İdaresi ve EKA'nın finansman kaynakları ve mali yetkileri siyasi tercihler doğrultusunda belirlenecektir. Bu konuda GAP Fonu kurulması önerilmektedir. Her durumda İdarenin ve EKA'nın yeterli ve sürekli mali kaynaklara ve finansman sağlama yetkilerine sahip olması gereklidir.

#### **432. EKA III Modeli**

EKA III modelinde GAP İdaresi ancak GAP Teşkilatı'nın içinde kurulacaktır. Buna göre KHK 388'deki 3. madde aşağıdaki şekilde değiştirilecektir:

Güneydoğu Anadolu Bölge Kalkınma İdaresi Teşkilatı; Güneydoğu Anadolu Projesi Yüksek Kurulu, Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı (GAP İdaresi) ve Ekonomik Kalkınma Ajansından oluşur.

EKA Yüksek Kurula bağlı bir Yönetim Kuruluna sahip olacaktır. Yönetim Kurulu üyeleri Başbakan veya Yüksek Kurul tarafından seçilmiş üyelerden oluşacaktır. Yönetim Kurulu üyeleri, EKA bir kamu kuruluşu olması nedeniyle, kamu görevlileri arasından seçilecektir. Yönetim Kurulu üyeleri DPT, Hazine, ilgili Bakanlıklar ile yerel sanayi ve ticaret odalarının göstereceği adaylar arasından seçilebilir.

EKA ilgili Devlet Bakanınca veya Yönetim Kurulunca seçilecek bir Genel Müdür/Direktör tarafından yönetilecektir.

Bu modelde EKA'nın görev, yetki, iç işleyişi ve uygulaması EKA II modelindeki gibi olacaktır. Ancak, bu modelde EKA'nın çalışmalara başlaması için Yönetim Kurulunun oluşması ve EKA Direktörünün atanması gereklidir.

EKA III modelinde en önemli sorun EKA ile İdare arasında görev ve yetkilerin nasıl ayrılacağıdır. Bu konudaki öneri; İdarenin bölgesel planlama, imar planları ve altyapı ile ilgili görev ve yetkileri; EKA'nın ise sanayileşme, işgücü eğitimi ve kentsel gelişme ve yenileme ile ilgili görev ve yetkileri üstlenmesidir.



## 5. DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Dünya'da çok sayıda uygulama örneği olan ve ülkemizde de özellikle GAP yöresi için önerilen Ekonomik Kalkınma Ajansı modeli; bölgesel kalkınmanın organizasyon boyutunu oluşturmaktadır. Organizasyon, kalkınma için gerekli olmakla birlikte yeterli değildir. Kalkınmada esas unsur, insandır. Günümüzde yeterli altyapı ve maddi donanımı olmakla birlikte, henüz kalkınmış ülkeler sınıfında sayılmayan ülkelerin varlığı, bu yargının önemini vurgulamaktadır.

Yöre insanını hareketlendiremeyen bir organizasyonun kalkınmasının sağlanması için yeterli olması beklenemez. İktisat literatüründe bilinen ifadeyle “Kalkınmak istenmeyen bir toplumu ne yapsanız kalkındıramazsınız”. Bu ifadeyle anlatılmak istenen olgu, insanları kalkınmak için gerekli çabayı harcamayan bir toplumun maddi donanım ile kalkındırılmayacağıdır.

Bununla birlikte organizasyon, insanların harcayacakları çabaların daha etkin kılınmasına hizmet edeceğinden, kalkınma yolunda kullanılacak önemli bir araçtır. Bu nedenle ülkelerin ve bölgelerin kalkınmasının sağlanması amacıyla birçok ülkede Ekonomik Kalkınma Ajansları uygulamasına rastlamaktayız.

Bilindiği gibi kalkınma, çok boyutlu bir gelişmedir. Sosyal, kültürel değişim ve gelişmenin ekonomik değişim ve gelişmeye eşlik etmesi gerekmektedir. İşte Ekonomik Kalkınma Ajansları yalnız ekonomik değil, sosyal gelişmeleri de sağlayabileceğinden, özellikle bölgesel kalkınmada etkili bir araç olarak kullanılmaktadır.

Bölgesel veya ülke çapında bir kalkınma için maddi, kurumsal, personel ve doğal altyapının belli bir eşik değeri aşması gerekmektedir. Ekonomik Kalkınma Ajanslarının, maddi, personel ve kurumsal altyapının geliştirilmesi amaçlarına uygun bir model olduğu, verilen örneklerle özetlenmiştir. Birçok ülkede Ekonomik Kalkınma Ajansları maddi altyapının geliştirilmesi yanında, personel eğitimi, gerekli yeni kurumların oluşturulması, ekonomik faaliyetlerin canlandırılması için gerekli finansman kaynaklarının yaratılması gibi fonksiyonları da üstlenmişlerdir.

Yukarıda değinilen fonksiyonlarının yanında Ekonomik Kalkınma Ajanslarının en önemli avantajlarından birisi de, ülkede uygulanmakta olan, gerek bölge bazlı ve gerekse de sektör bazlı teşvik uygulamalarını sağlam kriterlere bağlı olarak derli toplu ve amaca en uygun şekilde yönlendirip geliştirmesine olanak sağlamasıdır.

Dolayısıyla ülkemizde de var olan bölgesel farklılıkların giderilmesinde maddi, kurumsal ve personel altyapısının geliştirilmesine katkı sağlayacağı, mevcut teşvik sisteminin bölgesel ekonominin koşullarına uygun bir şekilde yeniden düzenlenip geliştirilmesine olanak sağlayacağı için Ekonomik Kalkınma Ajanslarından yararlanılması mümkündür.

Ekonomik Kalkınma Ajansı modelinin ülkemizde uygulanması sırasında, dünya uygulamalarından esinlenilmesi doğaldır. Ancak böyle bir organizasyonun oluşturulmasında herhangi bir ülke uygulamasının aynen benimsenmesi, yeni sorunlara yol açabilecektir. Bu nedenle ülkemizdeki bölgesel farklılık sorununun iyi irdelenmesi ve mevcut sorunlara uygun bir model seçilmesi gerekmektedir. Nitekim Dünya'daki uygulamalarda da her ülkenin çözmeyi amaçladığı sorunlar dizisine göre Ekonomik Kalkınma Ajanslarına yetki ve sorumluluklar verdiği, organizasyon yapısını ona göre oluşturduğu gözlenmektedir.

Bu çalışmada ele alınan üç EKA modeli de, kamusal ilkesine bağlı kalınarak şekillendirilmiştir. Bölgesel kalkınmanın sağlanabilmesi için EKA'nın üstlenmesi gereken fonksiyonlar dikkate alındığında, GAP Bölgesinde kurulacak bir EKA'nın kamusal niteliğe sahip olması gerektiği olağan görülebilir. Ancak, bu ilkeye çok sıkı bağlanması durumunda, bölgesel kalkınmanın yöre insanı dışında merkezden yürütülmesi sonucunun ortaya çıkması da kaçınılmazdır.

Önerilen modellerde bölgesel kalkınmanın "yöresellik" ilkesine yeterince yer verilmediği dikkati çekmektedir. Bölgesel kalkınma sorunu temelde yöre insanının katılımıyla çözülebilir. Bu nedenle, GAP Bölgesinde kurulacak EKA'nın faaliyetlerinin şekillenmesinde yöre insanının aktif katılımı gerekmektedir. Önerilen EKA modellerinde bu sorun, özellikle EKA II modelinde, Danışma Kurulu niteliğinde bir organ tarafından çözümlenmeye çalışılmıştır. Ancak, Danışma Kurullarının bölgesel kalkınmanın yöre

insanının katılımıyla gerçekleştirilmesinde yeterli olmayacağını belirtmek, ülkemizin diğer alanlarındaki uygulamalarına bakıldığında yanlış olmayacaktır.

Modelleri tek tek ele aldığımızda, EKA I modelinin "zayıf EKA" tipi bir örgütlenmeyi önerdiği, EKA II ve EKA III modellerinin "kuvvetli EKA" tipi bir örgütlenmeyi önerdiği görülmektedir. GAP Bölgesinin kalkınma sorunlarını dikkate aldığımızda, zayıf EKA tipi bir örgütlenmenin bu bölgemizde kalkınma sorununu çözebileceği beklenemez. Söz konusu model, mevcut mevzuat çerçevesinde hemen uygulanabilecek bir model olarak düşünülmekte ve zaman içinde EKA II veya EKA III modeline geçebileceği belirtilmektedir. Oysa söz konusu bölgemizde, bölgesel kalkınma çabaları açısından zaman kaybı göze alınamayacak bir kayıptır. Ayrıca ülkemizin kamu yönetimi deneyimi, bize yeni kurumsal düzenlemelerin yeterince hızlı ve sancısız gerçekleştirilemediğini göstermektedir.

Önerilen EKA modellerinde dikkati çeken bir başka nokta da tarım sektörünün EKA faaliyetlerinin dışında tutulmasıdır. Bölgenin tarımsal potansiyeli dikkate alındığında, EKA faaliyetlerinin tarım sektörünü de kapsamaması gerekmektedir. Öte yandan, bölgede canlandırılması hedeflenen sanayi faaliyetlerinin istenilen boyutlara ulaşabilmesi, modern tarım faaliyetlerine ihtiyaç duymaktadır.

Bölgede sanayi sektörünün gelişebilmesi için işgücünün, hem bölge içi tarım sektöründen hem de bölge dışından sanayi sektörüne aktarılması gerekmektedir. Bunun tarımsal hasılanın azalmasına yol açmaması için gerekli önlemler alınması zorunludur. Bu önlemlerden ilk akla gelen, Bölgenin tarımsal faaliyetlerinin daha modern tekniklerle yapılmasıdır. Öte yandan, tarımsal potansiyelin gereğince değerlendirilmesi, en azından başlangıçta tarıma dayalı sanayinin daha kolay kurulmasına ortam hazırlayacaktır. Zira, tarımda modern tekniklerin kullanılması, tarımsal hasılayı artıracığı gibi, tarıma dayalı sanayinin girdi maliyetlerini azaltabilecektir.

Finansman sorunu açısından konuya bakıldığında, kurulması düşünülen EKA'nın kamu kuruluşu olması gereği açıktır. Önerilen modellerde de finansmanın siyasi tercihler doğrultusunda sağlanabileceği belirtilmekte ve bazı alternatiflere yer verilmektedir. Kuşkusuz, kurulacak EKA'nın faaliyetleri kamu kaynaklarından finanse edilecektir. Ancak

devletin küçülmesinin, üzerinde çok tartışılan bir konu olduğu ve siyasi iradenin bu doğrultuda gerçekleştiği günümüzde, EKA faaliyetlerinin gereğinden fazla kamusal genişletme yaratmamasına dikkat edilmelidir.

Öte yandan, kamu borçlanma gereğinin bu kadar yüksek boyutlara ulaştığı da dikkate alındığında, EKA faaliyetlerinin kamu kaynaklarıyla finanse edilmesi dikkatli davranılması gereken bir konudur. Kamu borçlanma gereğinin artması, başta enflasyon olmak üzere bir dizi ekonomik ve siyasi sorunlara yol açmaktadır. Bu nedenle, “EKA faaliyetlerinin reel karşılığı olan sağlam kaynaklarla finanse edilmesi gereği” ilkesine mutlaka uyulmalıdır. Bu amaçla yeni kaynak yaratılması gerekmektedir.

Örneğin, özelleştirme gelirlerinin bu amaçla kullanılması kamunun genişlemesine yol açmayacağı gibi ekonomiye yeni para sürülmesine de engel olacağından, üzerinde durulması gereken bir finansman şeklidir. EKA faaliyetlerinin bu benzeri yöntemlerle finanse edilmesi özel kesimden alınan kaynağın tekrar ekonomiye kazandırılması anlamındadır. Dolayısıyla özel kesim yatırım faaliyetlerinin azalması riski bertaraf edilebilir.

Bütün bunların yanında, EKA faaliyetlerinin finansmanı konusunda nihai hedef; diğer kamu kaynaklarından finansmanın geçici bir çözüm olarak düşünülmesi ve EKA'nın mümkün olduğunca kısa bir sürede faaliyetlerini kendisinin finanse edeceği bir yapıya kavuşturulmasıdır.



## YARARLANILAN KAYNAKLAR

### a. Kitaplar

BOCUTOĞLU, Ersan : Endüstrilerarası İktisat, Trabzon, 1990.

DİNLER, Zeynel : Bölgesel İktisat, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, 1994.

ÖZGÜVEN, Ali : İktisadi Büyüme İktisadi Kalkınma Sosyal Kalkınma Planlama Ve Japon Kalkınması, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1988.

### b. Makaleler

COFFEY, William

POLESE, Mario : "Local Development: Conceptual Bases and Policy Implications", **Regional Studies**, Sayı: 19(2) (Nisan 1985), ss.85-93.

ERKAN, Hüsnü : "Genel Ve Bölgesel Sosyo-Ekonomik Gelişmenin Altyapı Teorisi İle Açıklanışı ve Yapısal Analizleri", **Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, No.1, (1986), İzmir, ss.91-115.

ERKAN, Hüsnü : "Bölgesel Gelişmeye Teorik Ve Uygulamalı Yaklaşım", **Dokuz Eylül Üniversitesi Yayınları**, (1987), İzmir, ss.47-195.

GÖKÇEN, Ahmet : "Kalkınmada Öncelikli Yörelere Uygulanan Gelişme Politikaları", **Kamu-İş**, Cilt.1, Sayı:7, (Ocak 1989), ss.13-23.

ÖZYURT, Hasan : "İktisadi Planlamaya Konu Olan Bölge Tanımı, Çeşitli Bölge Ayrımları ve Alt Bölge Yaklaşımı", **Karadeniz Teknik Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**, Cilt 1, Sayı:1, (1984), Trabzon, ss.77-85.

Wannop, U.A. : "Stratetegic Planning and the Area Development Projects of the Scottish Development Agency", **Regional-Studies**, Sayı:18(1), (Şubat 1984), ss.77-81.

### c. Raporlar

ERFKREIS : Wirtschaftsförderung Rhein-Erft GmbH, Dr.-Tusch-Strabe 22-24, D-5020 Frechen, Germany, 1991.

GEOFFROY, A. : Societe D'Equiment Du Departement Du Doubs, 6, rue Louis Garnier BP 1513 25008 Besancon Cedex, France, 1996.

GOM, LIMBURG : Gewestwlijke Ontwikkelingsmaatschappij Limburg, Kunstlaan 18 B 3500 HASSELT, BELGIUM, May 13th 1996.

TSKB AŞ. : Bölgesel Kalkınma Amaçlı Kuruluşlar, Politikalar, Yapı ve Teşvikler, Ankara, 1991.

TSKB AŞ. : GAP Ekonomik Kalkınma Ajansı Model Etüdü, Ankara, 1991.

## ÖZGEÇMİŞ

Feriha BİRBEN. 20.11.1970 tarihinde Rize'de dünyaya gelmiştir. İlk öğrenimini 1976-1981 tarihleri arasında, Çayeli Atatürk İlkokulu'nda tamamladıktan sonra 1981-1984 tarihleri arasında Çayeli Kız Meslek Ortaokulu'na devam etmiştir. 1987 yılında, Fatih Kız Lisesi'nden mezun olan Feriha BİRBEN, 1988 yılında Atatürk Üniversitesi Ziraat Fakültesi Bitki Koruma Bölümü'nde yükseköğrenime başlamıştır. 1992 yılında Ziraat Mühendisi olarak mezun olduktan sonra, bu yıldan itibaren Çay-Kur Taşlıdere Çay Fabrikasında İşletme Mühendisi olarak görev yapmakta ve KTÜ-SBE-İktisat Bölümü'nde yüksek lisans eğitimine devam etmektedir.

Feriha BİRBEN evlidir ve İngilizce bilmektedir.

TC. YÜKSEKÖĞRETİM KURULU  
DOKÜMAN İŞLERİ BİRLİĞİ