İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi Yıl:4 Sayı:7 Bahar 2005/1 s.275-294

BÖLGESEL KALKINMA FARKLILIKLARININ GİDERİLMESİNDE ETKİN BİR ARAÇ: BÖLGESEL PLANLAMA VE BÖLGESEL KALKINMA AJANSLARI

Kahraman ARSLAN*

ÖZET

Bölgelerararası kalkınma farklılıklarının giderilmesinde, bölgesel planlama ve bölgesel kalkınma ajansları yaklaşımı, gelişmiş ülkelerde yıllardan beri etkin bir araç olarak kullanılmış ve önemli sonuçlar elde edilmiştir. Gelişmekte olan birçok ülkede olduğu gibi Türkiye'de ise çeşitli nedenlerle bölgesel planlama ve bölgesel kalkınma ajansı yaklaşımı rağbet görmemiş ve bunun yerine ulusal ölçekteki planlı kalkınma modeli kapsamında "kalkınmada öncelikli yöreler" uygulamasına ağırlık verilmiştir.Ancak, bu modelin arzu edilen gelişme hızını sağlayamadığı ve bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarını gideremediği anlaşılmıştır. Bu nedenle, klasik geri kalmış yöre kavramının terk edilmesi ve ulusal kalkınma planlarında öngörülen politikaların yerel ihtiyaçlara cevap verebilmesi ve yerel eylemlere dönüştürülebilmesi için "bölgesel planlama" kavramına geçilmesi, teşviklerin bölgesel plan disiplini içinde ve her bölgenin kendi özelliğine göre bölgesel kalkınma ajansları tarafından belirlenmesi zamanı gelmiştir.

Anahtar kelimeler: ***Bölge, Planlama, Kalkınma, Ajans.***

REGIONAL PLANNING AND REGIONAL DEVELOPMENT AGENCIES AS AN EFFECTIVE TOOL IN ELIMINATING THE DIFFERENCES IN REGIONAL DEVELOPMENT LEVELS

ABSTRACT

The approach of regional planning and regional development agencies has been used as an effective tool in developed countries for years, to decrease the differences among the development levels of regions. In Turkey, however as in many other developing countries, regional planning and regional development agency approach was not adopted for various reasons. Instead of this approach, the concept of "priority development areas" has been used within the scope of the planned development model at national scale. However, it is realized now that this model did not create the desired growth rate and did not decrease the differences among the development levels of different regions. Therefore, it is time now for putting aside the classical concept of underdeveloped regions and, to start to use the concept of "regional planning" in order for the policies foreseen in the national development plans to meet the local needs and to determine the incentive measures in a regional plan discipline and in compliance with the specific feature of each region.

In this article, the need to use the regional planning model has been studied and functions of the regional development agencies as a significant tool in implementation of this model have been analysed.

Keywords: ***Region, Planning, Development, Agency***

*Yrd. Doç. Dr. İstanbul Ticaret Üniversitesi Ticari Bilimler Fakültesi

1. GİRİŞ

Ekonomik büyüme ve kalkınma, tüm ülkelerin en belirgin temel amacıdır. Bu amaca ulaşmadaki temel ilke ise, ülkenin mevcut kaynak ve imkanlarını en rasyonel ve verimli şekilde kullanmaktır.

Hemen her ülkede doğal bir merkez etrafında yoğunlaşan ekonomik ve sosyal faaliyetler, bölgelerarası gelişme farklılıklarını ortaya çıkarmış ve büyük dengesizlikler yaşanmasına neden olmuştur. Bu süreç, bölgelerin ekonomik etkinliklerini, nüfus dağılımını, kentlerin, çevrenin ve doğal dokunun bütünlüğünü bozmuş, kalkınmanın ekonomik ve sosyal maliyetlerini yükseltmiş ve bütün bunlar daha ileri gelişmeye imkan vermeyen tıkanıklıklara yol açmıştır.

Bölgelerarası kalkınmışlık farklılığı kavramı, az gelişmiş bölgelerin gelişmiş bölgelere sosyal refah açısından yaklaştırılması, yani farklılıkların giderilmesi politikasını da doğal olarak beraberinde getirmiştir. Bu gelişmeler "**bölge**" ve "**kalkınma**" kavramlarının bir bütün olarak ele alınmasına yol açmış ve planlama ve bölgesel kalkınma çabalarında alternatif politika arayışlarını gündeme getirmiştir.

Gelişmiş ülkelerde uzun yıllardan beri üzerinde önemle durulan ve geniş ölçüde uygulama olanağı bulan bölgesel planlama ve bölgesel kalkınma ajansları yaklaşımı, gelişmekte olan ülkelerde pek rağbet görmemiş ve çeşitli altyapı yatırımlarının desteklenmesi ile sınırlı kalmıştır. Türkiye'de de ulusal ölçekte planlı kalkınma modeli benimsenmiş ve bölgesel planlama çalışmalarına, çeşitli nedenlerle geçilememiştir. Bunun yerine, il planlaması tercih edilmiş ve bölgesel gelişmişlik farklılıklarının giderilmesi için "**kalkınmada öncelikli yöreler**" uygulamasına ağırlık verilmiştir.

Türkiye'de yıllardan beri sürdürülen il planlaması modelinin arzu edilen ve beklenen gelişme hızını sağlayamadığı görülmüştür. Bu nedenle, klasik geri kalmış yöre kavramının terkedilmesi ve bölge kavramına geçilmesi, teşviklerin bölgesel plan disiplini içinde ve her bölgenin kendi özelliğine göre belirlenmesi zamanı gelmiştir.

2. BÖLGESEL PLANLAMA VE KALKINMA ANLAYIŞININ TEMELLERİ

2.1. Ekonomik Coğrafya ve Bölgesel Kalkınma

Günümüzde bölgesel dengesizliklerin artması, dengesizliklerin nedenlerinin araştırılmasına olan ilgiyi arttırmıştır. Bu ise,özellikle ekonomistlerin ekonomik coğrafyayı yeniden keşfetmeleri sonucunu doğurmuştur. Özellikle son yıllarda, pek

çok ekonomik olayın arkasında dünya kaynaklarının yersel dağılımının ve buna ek olarak faktör hareketlerinin rolünün olduğu bilinmektedir. Belli coğrafi özelliklere sahip bölgelerin daha fazla geliştiği izlenen bir durumdur. (Elmas,2001:13)

Genel tanımıyla ekonomik coğrafya; ekonomik faaliyetlerin doğal çevre ile ilişkisini inceler. Örneğin çevreci determinist akımda iklimin; sağlık, fiziksel ve zihinsel yeterlilik üzerinde belirleyici rolü bulunduğu düşünülür. Öte yandan bu akıma göre uygarlığın; nüfusun enerjisinin ve yeterliliğinin ve ayrıca bilgi ve yaratıcılığının bir sonucu olduğu düşünülürse, iklim toplumların ilerleme yada gerilemesinde 'ana kaynak' olmaktadır.Daha sonra gelişen akımlar ise; coğrafi koşulların yanı sıra toplumların kültürel ve tarihi birikimlerinin, örgütleniş şekillerinin ve hukuksal yapılarının da toplumsal gelişme üzerinde etkili faktörlerden olduğunu vurgulamaktadırlar.Kültürel ve tarihi birikimler, toplumsal ve hukuksal yapılar da beraberinde 'bölge' kavramının geliştirilip irdelenmesini gündeme getirmiştir.Blache ve Vidal (1992)' den sonra bölge kavramı coğrafyaya yerleşmiş ve bölgenin coğrafyanın özü olduğu gerçeği her zaman kabul görmüştür. (Tümer Tekin, 1999: 13)

Zamanla bölge kaderinin değiştirilmesi düşüncesi mekan organizasyonu anlayışının gelişmesi sonucunu doğurmuştur. Coğrafyada mekan organizasyonu anlayışının gelişmesi ise, bölge planlamada coğrafyanın kullanılmasını kaçınılmaz olarak gündeme getirmiştir. Yani coğrafya , bölgesel kalkınma ve bölge planlama son derece ilişkili ve iç-içe kavramlardır. Günlük yaşamda da birlikte uygulama alanı bulmaktadırlar. Bu nedenledir ki; belli bir bölgenin ekonomik kalkınması ele alınırken yörenin bölgesel coğrafi özellikleri ve bununla ilişki kurularak bölgesel planlamasının nasıl yapılması gerektiği dikkatle irdelenmektedir.

Ekonomik coğrafya alanındaki yeni gelişmelere göre ekonomik faaliyetlerdeki coğrafi yoğunlaşma ve kümelenmenin kaynağı uzmanlaşma, büyüme ve içsel / dışsal ekonomiler nedeniyle oluşan dış ticaret avantajlarıdır. Buna göre ekonomik etkinliklerin yersel dağılımı, bir yandan yığılma (merkezcil) kuvvetleri ve diğer yandan saçılma (merkez-kaç) kuvvetlerinin bir bileşkesi olarak belirlenmektedir. Coğrafi yoğunlaşmaya yol açan merkezcil kuvvetler; pazar ölçeği, iş gücü piyasasının yoğunluğu ve dışsal ekonomilerdir (Küçüker, 2000: 12)

Özet olarak ekonomik coğrafya ile kalkınma arasındaki ilişkiyi genel normlar çerçevesinde aşağıdaki gibi maddeleştirmek olanaklıdır(Küçüker, 2000: 7)

a) Ilıman bölgelere göre tropikal bölgeler kalkınma açısından daha geri kalmıştır.

b) Hinterland alanlara kıyasla kıyı bölgeleri ile kıyılara nehir yolları ile bağlantılı olan bölgeler kalkınma için oldukça avantajlı yerlerdir.

c) Kıta içlerinde yer alan ülkeler denizlere erişememe nedeniyle daha dezavantajlı konumdadır.

d) Kıyı bölgelerindeki yüksek nüfus yoğunluğu içsel, bölgesel ve uluslar arası ticarete erişim açısından ekonomik kalkınma için uygun koşullar sağlar.

e) Günümüzde nüfus artışı ile bir ülkenin ekonomik büyüme potansiyeli arasında negatif bir ilişki vardır.

2.2. Bölgesel Kalkınma ve Bölgesel Planlama

'Bölgesel Kalkınma' kavramına tanımsal düzeyde bakarsak; bu kavrama yüklenilen anlam, bölge tanımına bağlı olarak önemli ölçüde farklılaşabilir. Bölgeler arası gelişme düzeyi farkı dünyada kıtalar arası, ülkeler arası, aynı ülkede bölgeler-yöreler ve bir kentin semtleri arasında açığa çıkabilir. Örneğin; eğer planlamada ekonomik öncelikler ön plana alınırsa polarize bölge, çevresel ve ekonomik kriterler dikkate alınır ise bir havza ya da coğrafi bir bölge , kültürel-tarihi kriterler esas alındığında ise siyasal bir bölge ile bölge tanımı ve alanı belirlenmelidir.Bölge tanımı geniş tutulur ise kalkınma çabasının hedefi kalkınma bölgeleri, dar tutulur ise büyüme noktaları olacaktır. Neticede her hangi bir yörenin kalkınma çabasında bölge tanımının nasıl yapılacağının büyük önemi vardır.(Köstekli, 1999: 156)

Bölgesel planlama ise bir bölgenin ekonomik, sosyal ve fiziki yönden koordine edilmesi demektir. Bir mekanın en rasyonel biçimde düzenlenmesi ve bu düzenin gerektiği şekilde donatılmasıdır. Bunun içinde devletin elinde bulunan sulama ve enerji kaynakları, ulaşım, krediler, konut yatırımları, organize sanayi teşvikleri gibi tüm araçlardan yararlanma olanaklarını en iyi şekilde kullanma amacını güder. Bölge planlamasının ana teması bölgeler arası dengesizliklerin giderilmesidir (DPT, 2000: 10).

Planlama yalnızca bir mekanın koordinasyonu değil, karşılaşılan yada ileride ortaya çıkabilecek problemlere çözüm yolları getirmek için bilimsel bir araştırma tekniği ile varılan sonuçların değerlendirilmesi ve uygulama olanaklarının önerilmesidir. Bölge planlamasının değişik yöntemleri vardır. Bunların birincisi, 'gözleme dayanan

yöntemlerdir' . Veri ve bulguların istatistiki tasnifi ile uygulanması olanaklı hale gelir. İkincisi 'matematiksel yöntemler' olup polarize bölgelerin hareketlilik sınırını açıklayan ve çekim kanununa dayanan yöntemlerdir. Bu yöntem genellikle bölgeye ilişkin değişik göstergelerin bir arada değerlendirildiği matris cebirini kullanır (Taneri: 1986: 34)

Bölge planlamanın başarısında ulusal planlama ön koşuldur. Zira bölge planları arasında eşgüdüm ve dengeyi sağlar. Öte yandan bölge planlamada alt bölge planlamasının yapılması da aynı derecede önemlidir. Alt sınıflandırma genelde; gelişmiş bölgeler, az gelişmiş bölgeler ,büyümenin baskısı altında olan bölgeler, acil müdahale bölgeleri, risk bölgeleri, hassas bölgeler ve özel statülü bölgeler şeklinde yapılmaktadır(DPT,2000:9)

Son olarak, ulusal ve bölgesel planlamanın önemini giderek yitirdiği son çeyrek yüzyılda, bu anlayışın yarattığı sakıncaların gözlenmesi, yeniden planlama kavramını gündeme getirdiğini vurgulamakta yarar vardır. Ayrıca neo-liberal politikaların yaygın uygulama alanı bulduğu günümüzde gelişmiş liberal ekonomilerde bile planlama kavramı tekrar tartışılmaya başlanmıştır (Elmas, 2000 ; 24)

2.3. Bölgesel Planlama Modelinin Amaçlanan Özellikleri

Genelde tüm planlama çalışmalarının temel amacı, kapsadığı nüfusun refah düzeyini eşitlemek ve yükseltmektir. Bu amaca hizmet eden araçların başında ise, bölgelerarası farklılıkların giderilmesi suretiyle ülke genelinde ekonomik başarıya ulaşılmasını sağlayacak olan "***Bölgesel Planlama ve Bölgesel Kalkınma***" anlayışı yer almaktadır.

Bölgesel planlama ve kalkınma anlayışı ile ilgili ilk uygulama ABD'de Tenessee'de başlatılmıştır. Avrupa'da ise, ikinci dünya savaşının yıkıcı etkileri ve teknolojik gelişmeler sonucu bölgelerarası farklılıkların daha da belirginleşmesi üzerine gündeme getirilmiştir (Çavuşoğlu, 1992: 76).

Fransa'da Paris ve çevresinin ülkenin diğer bölgelerinin toplamından daha büyük bir gelişme düzeyine ulaşması, İtalya'da kuzey-güney farklılaşmasının yarattığı sonuçlar, İngiltere'de İskoçya ve Galler'deki eski sanayilerin çökmesi sonucu bu bölgelerde yeniden yapılanma problemlerinin oluşması, Avrupa ülkelerinde bölgesel kalkınmaya dönük politika ve mekanizmaların oluşturulmasına yol açmıştır. Bu

ülkelerde bugüne kadar bu amaçla çeşitli yaklaşımlar denenmiş ve hala da denenmektedir (Çavuşoğlu, 1992: 76).

Gelişmekte olan ülkelerde ise sosyal ve ekonomik farklılaşmalar nedeniyle bölgesel planlama konusunun gündeme geldiği ülke pek azdır. Bölgesel seviyede altıyapı yatırımları ve çeşitli yardımlar, hemen her ülkede görülmektedir. Bu konuda özellikle yerel yönetimler tarafından başlatılan girişimler; arazi tahsisi, küçük sanayi siteleri ve organize sanayi bölgeleri kurulması, kredi temini, ulaşım ve haberleşme imkanlarının geliştirilmesi gibi altyapı yatırımlarının desteklenmesi ile sınırlı kalmıştır.

Oysa bölgesel planlama anlayışı, çeşitli alanlarda bilgi birikimi ve uzmanlık, dünya görüşü, yaratıcı düşünce, eleştirel bakış açısı, uzak görüşlülük ve hayal gücüyle de beslenen gerçekçilik gerektiren, heyecan verici bir senaryo hazırlama işlevidir (Allmendinger ve Tewdwr-Jones, 2000: 711-726).

Ulusal ölçekteki kalkınma planları, kalkınmanın öngörülen hızına ve kaynaklardan yararlanmanın biçimine ilişkin önemli ilke ve hedefler saptamakla birlikte, kalkınmanın coğrafi boyutunu ihmal etmektedir. Bu yüzden denilebilir ki Bölge Planlaması ilkin kalkınmanın yersel, mekansal, başka bir deyişle coğrafi boyutlarını da hesaba katma ihtiyacından kaynaklanmaktadır. Dolayısıyla, bölgesel sorunlara en az üç boyutlu fiziki-sosyal ve ekonomik bir "**bütünsellik**" içinde yaklaşılmasına da olanak sağlamaktadır (Göymen, 1997: 48).

Bölge planlamasının dayandığı bir başka neden ekonomik, toplumsal ve fiziksel planlama çalışmaları arasında eşgüdüm sağlamaya elverişli düzeyde bir planlama türü olmasıdır. Kalkınmaya ilişkin ulusal politikaların yerel ihtiyaçlara cevap verecek biçimde yerel eylemlere dönüştürülmesi, gelenek ve göreneklerin hesaba katılması için bölgesel planlama çalışmalarına ihtiyaç vardır.

Bu açıdan bölgesel planlama, soyut ve genel düzeyde olan ulusal plan ve politikalar ile somut ve yerel düzeyde yer alması gereken yerel planlama eylemleri arasında bir bağ işlevi de görmektedir. Kurulacak böyle bir bağ, yerel bilgilerin ulusal planlara aktarılmasını kolaylaştıracağı gibi, ulusal kalkınma hedeflerinin yerel planlara yansıtılmasına da olanak sağlayacaktır.

Diğer yandan yerel-bölgesel yönetimler, bölgelerindeki fiziksel çevrenin biçimlenmesine ve nüfusun dağılışına etkide bulunabilecek çeşitli araçlara sahiptir. Bunların etkin ve eşgüdümlü biçimde kullanılması, ancak belirli bölgelerin geliştirilmesi için hazırlanmış bölgesel planlar içinde bir araya getirilmesiyle olanaklıdır. Bölgesel plan çerçevesinde geliştirilecek organlar ve süreçler içinde,

politikacı-teknokrat-plancı arasındaki olası çelişki ve çatışmaları hafifletip, ortak amaç maksimizasyonunun sağlanması bakımından da bölgesel planlar önemli bir araç olmaktadır (Göymen, 1983: 71).

Ayrıca oluşturulacak planlama birim ve organlarının mümkün olan en az sayıda hiyerarşik kademelenmeye sahip olması suretiyle katılımcılığın özendirilmesi, tasarım ve uygulama aşamalarında ortaya çıkabilecek çelişkileri en alt düzeye indirgeyebilecek çözümler önerebilmesi, bölgesel planlamanın bir diğer önemli avantajıdır.

Merkezi hükümet ve yerel yönetimler, ancak bir bölge planı disiplini içinde ve temel ilkeler ışığında bir araya geldiği zaman bölgesel sorun alanlarına hem makro düzeyde uyumlu politikalarla yaklaşılmış, hem de bölgesel-yerel ölçekte katılım olanağı sağlanmış olacaktır. Böylece merkezi hükümetlerin yerel yönetimlerle olan ilişkilerinde katı merkeziyetçi ve vesayetçi tavırlarını sürdürmek istemesini haklı gerekçelere dayandırması da çok zor olacaktır.

Bölgesel düzeydeki planlama çalışmalarının yokluğunda kentler, kendi planlama kararlarının birbirleri üzerindeki etkilerini hesaba katmak gereğini duymazlar. Bu yüzden bölge planlaması, kent plancılarına, kentler arasındaki ekonomik ve toplumsal ilişkilere ilişkin bilgi edinmek ve planlarda bunlara yer vermek için geniş bir çerçeve sağlar. Kentlerde en önemli sorun alanları arasında yer alan ulaşım, konut ve çevre sorunları konularındaki ortak hareket ve işbirliği zorunluluğu, bölgesel ölçekte daha verimli olarak sağlanabilecek, bölgede atıl halde bulunan maddi ve beşeri potansiyellere ivme kazandırılabilecektir (Göymen, 1997: 163).

Bu açıklamalardan da anlaşılacağı üzere, ulusal kalkınma planları daha çok ekonomik; kent ve imar planları ise fiziksel nitelik taşımaktadır. Bölgesel kalkınma planlarının, ulusal kalkınma planlarından daha fazla mekan içeriği, kent imar planlarınınkinden daha fazla ekonomik yönü vardır. Diğer bir deyişle bölgesel planlar, ulusal kalkınma planlarında olduğu gibi sadece yatırımlarla değil, yatırımların kuruluş yeri ile de ilgilenmekte; öte yandan imar planlarından farklı olarak ekonomik kaynakları da hesaba katmaktadır.

2.4. Bölgesel Planlama Modelinin Teorik Temelleri

Bölge; coğrafi, siyasi, kültürel ve ekonomik özelliklerin birbirleriyle ilişkili olarak ortaya çıktığı alandır. Bu alan içinde yer alan güçler (üretim dokuları, tüketici toplulukları, kamu ve özel kuruluşlar, vb.) heterojen özelliklere sahip olmakla beraber homojen özellikteki mekanizmalardan da doğal olarak etkilenmektedir.

Bunlar, coğrafi koşullar, hükümet politikaları ve rekabet mekanizmaları olarak, iş ve ticaret piyasası arasındaki doğrudan ilişkilerde, sözü edilen güçlere de yön vermektedir. Bu etkileşme ve yön verme olgusu, kendisini özellikle teknik ve sosyal altyapı düzeyinde göstermektedir (İktisadi Kalkınma Vakfı [İKV], 1988).

Ancak altyapı faktörü, bölgelerarası gelişmişlik düzeyleri arasındaki farklılıkları tek bir boyutta ortaya koymaktadır. Bu nedenle bölgesel kalkınmanın saptanabilmesi ve sağlanabilmesi için sadece altyapı faktörlerinin dikkate alınması yetersiz kalmaktadır.

Esasen gerek uluslararası gerekse ulusal düzeydeki kalkınma sorunu, öncelikle bölgelerarası kalkınmışlık farklılıklarının saptanması doğrultusunda incelenmektedir. Bu yaklaşımdaki gerekçe, önerilecek sosyo-ekonomik sistemlerin, yardımların ve politikaların sağlam verilerden yararlanılarak düzenlenebilmesi doğrultusundadır. Bu durumda bakılması gereken bulgular, kalkınma düzeyi göstergeleridir. Bunlar yaşam düzeyi, toplumsal mal ve hizmet üretim ve tüketimleri, sosyal ve kültürel etkinlikler, doğal ve coğrafi faktörler, demografik nedenler ve kurumsal ve politik yapılardır. Bu göstergelerin iyileştirilmesi için sağlanacak kriterler ise öncelikle iş imkanları ve gelir unsurlarıdır (Erkan, 1987: 38).

Gelir, bir anlamda o bölgenin üretim ve hizmet performansını ortaya koymaktadır. İş ise, sadece üretim faktörüne bağlı kalmadan o bölgenin kendi kendini geliştirme ve karşılıklı sosyal yardımlaşma düzeyini ortaya koyar. Sonuçta gelir ve iş imkanları ile teknik ve sosyal altyapı faktörleri birleşince o bölgenin sosyal refah düzeyi ortaya çıkmaktadır.

Bu açılardan bakıldığında hemen her toplulukta, bölgelerarası kalkınma düzeylerinin ciddi farklılıklar gösterdiği ve geri kalmış bölgelerin genellikle iki grupta toplandığı görülmektedir. Birinci grup, az gelişmişlik sürecini yaşayan kırsal bölgelerdir. Genellikle tarıma bağlı bu yörelerde gelir düzeyinin düşüklüğü ve yüksek işsizlik oranlarının yanı sıra teknik ve sosyal altyapı yetersizlikleri de gözlenmektedir.

İkinci grup bölgeleri ise belirli ölçüde sanayileşmeyi başarmış ancak teknoloji itibariyle eski teknolojileri kullanan sektörlerin yoğunlaştığı bölgeler oluşturmaktadır. Bu bölgelerde, eskiyen endüstriyel yapısı nedeniyle rekabet gücünü kaybeden sektörler, orta veya ileri teknolojiye geçiş döneminde belirli bir duraklama ve fakirleşme sürecine girmektedir.

Bu statik olgulara, konjonktürel krizler ve eskiyen teknolojiye bağlı strüktürel krizler de eklenince, bölgesel kalkınma arayışlarında yeni politikalar oluşturulması zorunluluğu kendiliğinden gündeme gelmektedir. Söz konusu politikaların

geliştirilmesi ve bölgelerarası farklılıkların giderilmesi konusundaki teorik yaklaşımlar, bölgesel büyüme oranları temelinde beş ayrı görüş şeklinde ortaya çıkmaktadır (İKV, 1988). Bunlar;

- Neo-klasik yaklaşım
- İhracat çıkışlı yaklaşım
- Polarizasyon varsayımlarına dayalı yaklaşımlar
- Genel sosyal sermayeye dayalı yaklaşımlar
- Meso-Structure yaklaşım (merkezi planlama)

Neo-klasik yaklaşıma göre bölgesel büyüme hızı; sermaye birikimi, işgücü arzındaki artış ve teknik gelişme gibi üç eleman tarafından belirlenmektedir. Bölgesel kalkınmada altyapının etkisi, bu teoride oldukça sınırlı biçimde ele alınmakta ve kamu sektörünün etkisi adeta yok sayılmaktadır.

İhracat çıkışlı yaklaşım, bölgesel ekonomiyi büyümeye teşvik eden faktörlerin diğer bölgelerden gelebilecek taleplere dayandığını kabul etmekte ve bölgesel kalkınmanın birinci şartı olarak bölgedeki doğal kaynakların işletilmesini öngörmektedir.

Polarizasyon (kutuplanma) teorileri, bölgesel kalkınmanın bir itici güç tarafından harekete geçirilmesinden sonra kümülatif bir süreç olduğu varsayımına dayanmaktadır. İlk itici güç kavramından, diğer ekonomik etkinliklerin ortaya çıkmasını sağlayacak güç ve güçler anlaşılmaktadır. Bu itici güç, bir sanayi grubu veya bir yatırım altyapısı olabilir.

Genel sosyal sermayeye dayalı yaklaşımlar, az gelişmiş bölgelerin kendi öz gelişmelerini sağlayabilmeleri için çekiciliklerinin artırılması ve birer "***cazibe merkezi***" haline getirilmesi gerektiğini savunmaktadır. Dolayısıyle bu teoride kamu yatırımları önemli bir yer tutmakta ve bölgesel gelişmenin genel sosyal sermaye olarak adlandırılan kamu yatırımlarındaki kapasite yeterliliğinin "**çekme**" etkisiyle ya da bu yatırımlardaki darboğazların "**itme**" etkisiyle bağlantılı olduğu kabul edilmektedir. (Comission 1986:54)

Meso-Structure yaklaşımı ise çok bölgeli ve çok uluslu işletmelerin büyüyen önemini dikkate alarak bölgesel kalkınmanın sağlanmasında dolaylı kamu müdahalelerinin (sübvansiyon, yatırım kolaylıkları vb.) etkisiz kaldığını, bunun yerine yatırımların bölgesel dağılımlarıyla ilgili kararların merkezi planlama yolu ile doğrudan teşvik edilmesini öngörmektedir.

Anlaşılacağı üzere, bölgelerarası gelişme farklılıklarının analizi ve bölgesel kalkınma stratejileri ile ilgili bu teorik yaklaşımların her biri, bölgesel kalkınma ve gelişme olgusunun sadece bir yanını incelemektedir. Ancak hiçbiri bölgelerarası farklılıkların nedenlerini ve dolayısıyla gelişme imkanlarını yeteri kadar açıklamakta etkili değildir. Bu nedenle, belirli bir bölgesel kalkınma planı disiplini içinde birbirlerini tamamladıkları oranda gerçek bir bölgesel planlama ve kalkınma stratejisi oluşturabilme olanağı ortaya çıkacaktır.

3.AB'DE BÖLGESEL KALKINMA-POLİTİKALARININ EVRİMİ

AB'de bölgesel politikaların evrimine bakıldığında üçlü bir ayrımın yapıldığı görülmektedir. Bunlardan ilki, Roma Anlaşması'ndan Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu'nun(ABKF) kurulduğu 1975 yılına kadar de facto olarak nitelendirilen dönemdir. Bu dönemde İtalya'nın güneyine spesifik desteklerin yanı sıra gemi,tekstil,demir-çelik,kömür gibi gerileyen sektörlere Avrupa Yatırım Bankası ve Avrupa Sosyal Fonu'ndan yapılan destekler, bölgesel politika uygulamalarının öncüleri olmuştur. İkincisi, ABKF'nin kurulmasından 1988 yılına kadar devam eden ve üye ülkelerin belirginleşen işsizlik sorunlarına çözümde 'yardımcı' olma olarak nitelendirilen dönemdir.Dönem içinde tahsis miktarları peyderpey arttırılmış ve fon kullanım prosedürleri Avrupa komisyonu'nun etkinliğini arttırmak yönünde geliştirilmiştir.1986 yılında ise bölgesel politika, Avrupa Tek Senedi ile 'ekonomik ve sosyal uyum' çerçevesinde topluluk tarafından formalleştirilmiştir.(Bilen,2005:8)

1988 yılında yapılan ve en belirgin 'Yapısal Fonlar Reformu' olarak anılan düzenleme ile modern bölgesel politika olarak uygulanan üçüncü dönem başlamış ve devam etmektedir. Bu dönemde üye ülkelerin problemlerine belirgin stratejilerle etkin çözümler üreterek bunları kendi ulusal fonlarının yanı sıra yapısal fonlardan da destek alarak şeffaf prosedürlerle uygulamaları hız kazanmıştır. 1988 Reformu 'programlama', 'problemlere konsantrasyon', 'ulusal fonlardan katkı sağlama' ve 'her seviyede ortak iletişim' (partnership) ilkeleri ile simgeleşir. Böylece yukarda değinilen 'etkinlik', hem bir üye ülkenin büyümesi ve rekabet edebilirliğinin arttırılmasını hem de fonların en çok faydayı sağlayacak şekilde kullanılmasını ifade eder şekle dönüşmüştür.Yapısal fonlar bu anlamda AB'nin 2010 yılında dünyanın en rekabetçi bilgi toplumu olması nihai hedefinin de en belirgin aracı durumundadır.(Bilen,2005:8)

Uygulama deneyimlerinin, genişletilmiş olanaklarla tüm üye ülkelerde paylaşılması, bu politikaya sağlanan finansal desteğin ötesinde katma değerler yaratma özelliği ile entegrasyonun en önemli aracı haline dönüştürmüş durumdadır.

Batı Avrupa ülkeleri 1950'lerde endüstriyel problem alanları ve kalkınmamış kırsal nokta alanları olarak belirginleşen bölgesel problemlerine kısmen müdahale etmişlerdir.'Politika-zayıf periyot' olarak anılan bu dönemi 1960'lardan 70'lerin başına kadar ana aracı finansal teşvikler olan merkezden yönetilen ve yeniden dağıtıma odaklanan 'geleneksel bölgesel politikaların uygulandığı dönem izlemiştir. Petrol krizlerini izleyen dönemlerde ise belirginleşen olgular; prodüktivitedeki düşüş, yatırım maliyetlerindeki artış, yatırımlardaki gerilme ve işsizlik olarak ortaya çıkmıştır. Olgulara reaksiyon olarak sermaye ve yatırımlar uluslararasılaşmış ve piyasa yapıları değişmiştir. Dolayısıyla ulusal makro ekonomik mekanizmalar zayıflamış ve söz konusu problemlere yanıt veremez duruma gelmiştir. Sonuç olarak önceki dönemin geleneksel politikaları etkin ve yeterli olamayışları yönünde yoğun eleştirilere konu olmuş, bölgesel politikalar bir süre askıya alınmıştır. (Balchin.1999:36)

Çok geçmeden 1970'lerin ikinci yarısından başlamak üzere özellikle 1980'lerde ulusal rekabet gücünün yükseltilmesine odaklanan dinamik, yerel sosyo-ekonomik farklılıkları dikkate alan uzun vadeli bölgesel politika yaklaşımlarının geliştirildiği görülmektedir. Kamu sektörünün müdahale mantığı da fiziksel ve insan sermayesini destekleyici bir dönüşüme uğramış, dinamik bölgelerin alt ve üst yapılarını geliştirmek, yabancı sermaye yatırımlarını teşvik etmek, üniversiteleri de içeren network yapıları oluşturmak ana araçlar olarak belirginleşmiştir.

1988 Avrupa Birliği bölgesel politikası reformu da gelişmelere 'programlama' ve 'partnership' öğelerini devreye sokarak daha karmaşık fakat sistemik bir boyut kazandırmıştır. Böylece geleneksel bölgesel politikalar Avrupa'da ekonomik yeniden yapılanma Avrupa Entegrasyonunun ivmesi ile ulusal rekabet gücü ve büyümeyi ön plana alan modern bir makro ekonomi politikası şeklinde evrimleşmiştir.Bugün gelinen noktada ulusal politikalar ile Avrupa bölgesel ve Avrupa rekabet politikalarının karşılıklı etkileşimi ile ilkeleri ve hedefleri belirginleştirilmiş etkin bir bölgesel politika kavramı oluşmuştur.(Gökdere, 1998:72)

Global etkileşimlerin yanı sıra yeni Avrupa genişlemelerinin yansımaları, söz konusu model politikayı etkilemekte ve gelişim, gelecek beklentilerine göre yön kazanabilecek esneklik yapılarını sağlama yönünde evrime devam etmektedir.Yeni 12 ülkenin politika oluşumları da bu anlamda iyi bir örneği teşkil eder.Bu ülkeler AB'de gelişmişlik farklarını yeniden ön plana çıkararak AB fonlarının önemli ölçüde bu ülkelere denklik anlamında yönlendirilmesini sağlamışlardır.

Süreçte dikkat çeken unsur 1987 yılına değin homojen kabul edilen Baltık, Merkezi ve Doğu Avrupa ülkelerinin serbest piyasa ekonomisine geçmelerini izleyen dönemde batı sınır bölgeleri ve başkentleri lehine gelişme kaydederek doğu sınırları,

kırsal bölgeleri, işlevsizleşmiş monolitik sanayi bölgeleri şeklinde ortaya çıkan bölgesel problem alanlarının belirginleşmesidir.Bu nedenle içerden toplumsal baskılar ile dışardan- AB'den- üyelik öncesi ekonomik düzenlemelerde ilgili sorunlarla baş edebilme kapasitesi yaratılması yükümlülüğü bu ülkelerde de modern anlamda bölgesel politikaların doğmasına ve gelişmesine zemin hazırlamıştır. AB ile müzakereler öncesinde önemli ölçüde ivme kazanan reform niteliğindeki uygulamalar Avrupa Komisyonu'nun yoğun teknik ve finansal desteği ile hızla olgunlaştırılarak bugün bazı Güney Avrupa ülkelerinden daha gelişmiş sistemler olarak ortaya çıkmıştır.Kurgulanan bölgesel politikaların yalnıza belirginleşen farklılıklara yönelik olmayıp Batı Avrupa ülkelerinde olduğu gibi büyüme, rekabet gücünün artırılması gibi hedefleri de kapsadığı gözlenmektedir.(Diamond, 1996: 28)

4. BÖLGESEL KALKINMADA KALKINMA AJANSLARININ ROLÜ VE ÖNEMİ

Küreselleşme kapsamında değişen bölgesel üretim sistemleri ve politikalar, bölgeyi ekonominin ve ekonomik kalkınmanın odak noktası olarak kabul eden yaklaşımlara ivme kazandırmıştır. Bölgesel kalkınma ajansları da bölgesel ölçekte ekonomiyi canlandırmak, örgütlemek ve geliştirmek amacıyla oluşturulan kuruluşlardır. Avrupa Bölgesel Kalkınma Ajansları Birliği (EURADA) tarafından yapılan tanımlamaya göre bölgesel kalkınma ajanslarının görevi, sektörel ve genel kalkınma problemlerini belirlemek, bunların çözümüne yönelik olanakları ve çözümleri tespit ederek bu çözümleri geliştiren projeleri desteklemektir (Kayasü vd, 2003: 7).

Bu anlamda, bölgesel kalkınma ajanslarının temel işlevi bölgeye yabancı yatırım çekmek olsa da, bunun yanında ve belki de bundan daha yoğun biçimde, kuruldukları bölgede varolan içsel potansiyeli ortaya çıkarmak ve geliştirmektir. Bu suretle bölgenin ekonomik ve sosyal yönden kalkınmasını sağlamaktır. Hughes'a göre bölgesel kalkınma ajanslarının hedefleri geniş kapsamlı olmalı ve bölgesel rekabetin geliştirilmesi, yerel KOBİ'lerin rekabet gücünün artırılması, yabancı yatırımlar için cazip bir bölge yaratılması gibi unsurları içermelidir (Hughes, 1998: 618).

Ancak burada hemen belirtilmesi gereken, kalkınma ajanslarının tek başlarına kurumsal yapıdaki boşlukların bütününü doldurama- yacaklarıdır. Diğer yerel-bölgesel kurumlarla desteklenmeden ve merkezi kurumlarla aralarında iş bölümü belirlenmeden oluşturulacak kalkınma ajanslarının etkinliği sınırlı kalacaktır. Bu nedenle, yerel aktörlerle birlikte hareket etme imkanlarının oluşturulması, bu aktörler arasındaki işbirliklerinin geliştirilmesi ve desteklenmesinin yanısıra gerekli

işgücünün yetiştirilmesi ve fiziki ve sosyal altyapının düzenlenmesi için devlet desteklerinin sağlanması gerekecektir.

Sanayi ve hizmet sektörlerinin gelişmesini destekleyecek bir kalkınma ajansı, içereceği fonksiyonlar, yönetim biçimi ve diğer bakımlardan çok farklı kompozisyonlara sahip olabilir. Benzer amaçlara hizmet eden bu tür teşkilatların, çeşitli ülkelerde değişik yapı ve fonksiyonlara sahip olduğu, farklı yollar izleyerek benzer sonuçlara ulaşmaya çalıştıkları görülmektedir. Bu tür kuruluşların fonksiyon ve yönetim biçimleri, hizmet verdikleri bölgenin şartları ve siyasal otoritelerin tercihleri doğrultusunda belirlenmektedir.

Ancak yönetim biçimi nasıl olursa olsun, bölgesel kalkınma ajanslarının işlevsel olabilmesi ve erişilmesi beklenen hedefleri gerçekleştirebilmesi için aşağıda belirtilen değişkenlerin varlığı mutlaka gereklidir (Kayasü vd, 2003: 9):

- Yeterli nüfus büyüklüğü
- Girişimcilik kültürü ve girişimcilik altyapısı
- Kalifiye işgücünün varlığı veya oluşturulması
- Bölgesel gelişme stratejilerinin belirlenmesi
- Gelişmeye elverişli sektörlerin varlığı

Yukarıdaki unsurları bünyesinde bulunduran bir bölgede, bölgesel kalkınma ajanslarının stratejik girişimleri beş ana grupta toplanmaktadır (Hughes, 1998: 620).

1. Finansal yardım veya destek sağlanması.
2. Yeni yatırım alanlarının ortaya çıkarılması
3. KOBİ'lere danışmanlık yapılması.
4. Bölgenin uzun vadeli kalkınma hedeflerinin belirlenmesi
5. Sosyal alandaki gelişmelere katkı sağlanması.

Anlaşılacağı üzere bölgesel kalkınma ajansları, bölgesel ve yerel yönetimlere, yatırım alanlarından işgücü yapısına, ulaşımdan altyapıya kadar çeşitli konularda bilgi sağlamakta; bölgenin pazarlanması ve imajının yenilenmesine katkı vermekte ve yeni yatırımların bölgeye getirilmesine öncülük etmektedir.

Bölgedeki üniversiteler ve diğer eğitim kurumları ile yakın ilişkiler kurulması ve ortak projeler geliştirilmesi de bölgesel kalkınma ajaslarının görevleri arasındadır. Bölgesel kalkınmanın gerçekleştirilmesi amacıyla üniversitelerle yapılacak işbirlikleri sonucunda bölgenin gelecekteki ekonomik, sosyal ve teknolojik yapısına yön verecek araştırmaların yanısıra bölgenin güçlü ve zayıf yönlerini ortaya

koyacak, fırsat ve tehditlerin irdelenmesine olanak sağlayacak analizlerin yapılması son derecede önemli unsurlar olacaktır (Goddard ve Chatterton, 1999: 685-699).

Bölgesel Kalkınma Ajansları, üniversiteler ve diğer eğitim kurumları örneğinde olduğu gibi, mümkün olduğunca birçok kurumun gönüllüce katıldığı yerel stratejik işletme ve planlama sürecini oluşturmayı amaçlamaktadır. Bu yerel strateji, bölgenin, dış desteği de ihmal etmeden değişen koşullara uyum kapasitesini artırıcı, sürekli kendini yenileyebilen ve aktif katılımla oluşan bir stratejidir. Bu stratejinin başarılı olabilmesi için sıradan yerel hizmetler bakışından sıyrılmış, yerelliğin toplumsal ve ekonomik gelişmesinde aktif rol oynayan bir yerel yönetime ve benzer sorumlulukları taşıyacak yerelliğin tüm gruplarını politik denklem içine sokabilecek ve tüm grupların yapabilirliğini amaçlayacak **Kalkınma Ajansı** gibi yerel kurumsallaşmalara ihtiyaç bulunmaktadır (Kayasü vd, 2003: 35).

5. TÜRKİYE'DE BÖLGESEL KALKINMA VE PLANLAMA POLİTİKALARI

5.1. Türkiye'de Bölgesel Politikaların Evrimi

Türkiye'de, 17. yüzyıldan itibaren gelişmiş ülkelerin hammadde sağlamaya yönelik kısmi ticari entegrasyon faktörü ile bazı Batı ve Güney illerinde odaklanan ekonomik gelişmeler Doğu, Güneydoğu, Karadeniz ve İç Anadolu bölgeleri aleyhine farklılıkların belirginleşmeye başlamasına neden olmuştur. Cumhuriyet sonrası 'ulus oluşturma' dönemlerinde ise Doğu bölgelerinin bu kez sosyopolitik faktörlerle gelişme eksenlerinin dışında kaldığı görülmektedir.İzleyen 1950'lerin liberal ekonomi ve 1970'lerin planlı kalkınma politikaları da gelişmişlik farklarını Batı bölgeleri lehine arttırmıştır.1980'lere gelindiğinde ise farklılıklara cevap anlamında, yatırımcılara prim tahsisi ile simgeleşen dar anlamda geleneksel bölgesel politika olarak nitelendirilebilecek uygulamalar ilk kez Doğu bölgelerinde özel yatırımcılığın başlatılmasını sağlayarak bazı gelişme odaklarını belirginleştirmiştir.

1990'lı yıllarda güvenlik problemleri ve kamu sektörü kaynak darboğazı etkenleriyle sürdürülebilir olmayan söz konusu politika, Batı ülkelerindeki gibi dinamik ve sistemik bir makroekonomik politikaya dönüşmek yerine büyük ölçüde zorunlu olarak kesintiye uğratılmıştır.Aynı dönemde ulusal rekabet gücünün artırılması problemi Türkiye'de finansal teşvikler aracılığıyla ihracatın artırılması olarak uygulanmış ve bu kısmi uluslar arası entegrasyon etkisi ekonominin yapısal dönüşümüne ve kamu sektörünün rolünün değişimine yol açamamıştır. (Ercan, 1999: 118)

2000'li yıllara gelindiğinde Türkiye'nin ekonomik büyüklüklerini önemli ölçüde tahrip eden finansal krizler sonrası uygulanan ekonomik stabilizasyon ve reform programı bölgesel politikaların uygulanabilmesi için uygun ortamın yaratılması anlamında ilk adım kabul edilmektedir. Ayrıca aynı dönemde AB ile üyelik öncesi uyum sürecinin de başlatılması ile Türkiye, AB bölgesel politikalarına uyumu da kapsayan bir dizi yükümlülük altına girmiştir.

Bunu Türkiye'nin AB sistemine uygun olarak politika yapımı ve istatistiklerin üretilmesinde temel teşkil edecek yeni bir bölgesel yapılanmanın gerçekleştirilmesi ve planlama çalışmaları izlemiştir. Coğrafi ve idari anlamda yeni bölümlenme, 26 NUTS II bölgesinin mevcut yedi coğrafi bölge ile iller arasında ağırlıkla birkaç ili kapsayan yeni politika alanlarını öngörmektedir. Planlama anlamında ise 2001 yılında hazırlanan Ulusal Programa (National Programe for the Adoption of the Acquis) (NPAA) ek olarak AB ye üyelik öncesi yardımlarının kullanılmasına stratejik çerçeve oluşturmak üzere 2003 yılında hazırlanan Pre-National Development Plan (2004-2006) dökümanı hazırlanmıştır. (Bilen, 2005: 8)

Planlama dökümanları kapsamının modern bir politika aracı niteliğinde olduğu ve stratejilerin Türkiye'nin uzun ve orta vadeli planlama kurgularına uygun olarak ulusal rekabet edebilirliği ve büyümeyi ön plana aldığı bunun ve yanı sıra 12 NUTS II bölgesinin öncelikli olarak seçilerek bölgesel denklik politikalarının da stratejilerden birini oluşturduğu görülmektedir.

Geliştirilen böylesine modern politika yaklaşımına rağmen istenen uygulama yapılarının kurulması ve uygun nitelikte beşeri sermayenin sağlanması ve yetiştirilmesi konularında önemli darboğazlar olduğu gözlenmektedir. Mevcut durumda Devlet Planlama Teşkilatı her bir NUTS II bölgesi bazında strateji belirleme bunu politika önlemleri olarak formüle etme, uygulama, uygulamaları izleme ve uygulama ve uygulama sonrası bulguları değerlendirme temel işlevlerinin bütününü üstlenmiş durumda bulunmaktadır. Sınırlı ölçülerde sağlanan fonlarla böyle bir yapının yürütülmesi mümkün olabilmekle birlikte özellikle uygulama anlamında yetkilerin merkezi birimlerin yerel temsilcilerine ve yerel oluşumlara devredilememesi, gelecek dönemlere yönelik Türkiyenin ihtiyaçlarına paralel bir fon hacmi massedebilme kapasitesi ve deneyimi oluşumunu geciktirmektedir. (Bilen, 2005: 8)

5.2. Bölgesel Planlama Çalışmaları

Türkiye'de 1960 yılından bu yana planlı kalkınma modeli benimsenmiş ve beşer yıllık kalkınma planları ile ekonomik ve toplumsal gelişmelere yön verilmeye

çalışılmıştır. Bölgesel planlamaya ise çeşitli nedenlerle pek sıcak bakılmamıştır. Dolayısıyla batılı ülkelerin sanayileşmeyi ülke düzeyinde yaygınlaştırmada ve bölgesel farklılıkların giderilmesinde önemli bir araç olarak kullandıkları "***Bölgesel Planlama***" modelinden pek yararlanılamamıştır.

Bunun yerine il planlaması tercih edilmiş ve "***kalkınmada öncelikli yöreler***" uygulaması başlatılmıştır. Ancak, her türlü ekomomik kıtlığın dorukta olduğu bu bölgelerin öncelikli il olarak ilan edilmesi, o illerin kaderini değiştirmeye yetmemiştir. Dahası, genellikle sosyal amaçlı "kalkınmada öncelikli yöre" kavramından, verim ve katma değer amaçlı bölge planlamasına geçilememesi, insanla çevrenin buluşmasını engellemiş, yeni sanayi odaklarının ve cazibe merkezlerinin doğuşunu geciktirmiştir.

Planlı dönemde Türkiye'de bölgesel kalkınma ile bölgesel planlama birlikte kullanılan kavramlar olmuştur. Türkiye'de bölge planlaması, 1958 yılında İmar ve İskan Bakanlığı içinde kurulan bir müdürlüğün 1960'da Bölge Planlama Dairesi Başkanlığı olarak örgütlenmesiyle başlamıştır. Bu başkanlık 1960'lı yıllarda Antalya, Marmara, Zonguldak, Çukurova bölge planlama projelerini tamamlamıştır. Ayrıca bu dönemde, Doğu ve Güneydoğu (Keban alt-bölge), Orta Anadolu, Ege ve Doğu Karadeniz projeleri ele alınmış ancak tamamlanamamıştır. 1985'te çıkarılan İmar Kanunu ile bölge planlama yetkisi Devlet Planlama Teşkilatı (DPT)'na verilmiştir.

Geniş kapsamlı bölgesel planlama çalışması, Dünya Bankası'ndan sağlanan bir kredi ile DPT tarafından Çukurova bölgesinde "***Çukurova Kentsel Gelişme Projesi***" adı altında başlatılmış ve bu proje çerçevesinde Adana, Ceyhan, İskenderun, Osmaniye ve Tarsus'ta kentsel altyapı eksikliklerinin giderilmesi, ulaşım planlaması, belediyelerin yeniden düzenlenmesi gibi konular ele alınmıştır (Türk Mühendislik, Müşavirlik ve Müteahhitlik A.Ş. [TÜMAŞ], 1984).

Diğer birkaç münferit çalışmayı saymazsak son yılların en önemli bölge projesi "***GAP, Güneydoğu Anadolu Projesi***" olmuştur. Bölgedeki 8 ilin tümünü veya bir bölümünü kapsayan ve çok amaçlı bir bölgesel kalkınma projesi olan GAP, bölgede altyapı, tarımsal yapı, ulaştırma, sanayi, eğitim, sağlı ve benzeri tüm kesimlerin bir bütün olarak ve birbirleriyle bağlantılı bir biçimde geliştirilmesini amaçlamıştır. GAP, şu anda entegre bölge planlamasının uygulandığı tek bölgedir (TÜMAŞ, 1994).

GAP'tan sonra "***Zonguldak-Bartın-Karabük***" illerini kapsayan bir bölgesel kalkınma planı, yine Dünya Bankası kredisi ile 1996 yılında DPT tarafından yaptırılmıştır. Planda, mevcut ekonomik, sosyal ve mekansal durum ayrıntılı şekilde

incelenmiş ve bölgenin, Türkiye'nin sosyo-ekonomik yapısındaki yeri ortaya konmuştur. Özellikle taşkömürü ve demir çelik sektörlerinin bölge ekonomisi üzerindeki etkinliği üzerinde durularak bölgesel gelişme planına esas teşkil edecek ekonomik sektörlere göre amaçlar ve stratejiler belirlenmiş ve bölge için çeşitli kalkınma senaryoları tanımlanmıştır. Sonuçta neyin, nerede, ne zaman, kim tarafından, hangi kaynaklarla ve hangi ölçekte yapılması gerektiği ve bu yatırımların tamamlanması halinde Zonguldak-Bartın-Karabük bölgesinin Türk ekonomisi içinde ne şekilde ve hangi oranda yer alacağı açıklığa kavuşturulmuştur (TÜMAŞ, 1995).

5.3. Bölgesel Politika Araçları

Bölgesel kalkınma, hedeflenen yörelerde ve sektörlerde yatırım düzeyinin yükseltilmesini, böylece bu yörelerde ekonomik kalkınmanın sağlanmasını öngörmektedir. Bölgesel kalkınmanın gerçekleştirilmesi için yatırım kararlarının çeşitli araçlar ve kurumlar kullanılarak etkilenmesi gerekmektedir.Bunun için öncelikle bölgenin ekonomik potansiyelinin ortaya çıkarılması ve her ilin kendine has üstün özelliklerinin ortak kullanımı ile daha hızlı bir kalkınma sürecinin başlatılabilmesi sağlanabilecektir. (Coşkun, 2004: 6)

Türkiye'de bölgesel kalkınma için kullanılan en yaygın araç, sektörlere ve yörelere göre farklılaştırılmış bir teşvik sistemidir. Bu sistem illerin gelişmişlik düzeylerine göre farklı oranlarda uygulanmaktadır.

Türkiye'de teşvikler dışında kullanılan temel araç, kamu yatırımlarıdır. Kamu hizmetlerine ve altyapıya yapılan yatırımların ekonomik kalkınma açısından etkin bir araç olduğu gözlenmiştir. Ancak başlangıçta etkin bir araç olarak kullanılan kamu yatırımları, son dönemlerde hem azalmış hem de etkinliğini kaybetmiştir. Bu yüzden kamu sınai yatırımlarının bölgesel kalkınmada bir araç olarak kullanılmasından vazgeçilmiş ve sanayileşmede öncülük özel yatırımlara verilmiştir.

Sanayinin yer seçimi kararlarını etkilemek ve dolaylı olarak bölgesel kalkınmayı desteklemek için ülkemizde kullanılan bir başka araç organize sanayi bölgeleri (OSB) ve küçük sanayi sitelerinin (KSS) kurulmasının desteklenmesidir. Ancak uluslararası karşılaştırmalar Türkiye'de bu aracın yaygın ve etkin olarak kullanılmadığını göstermektedir (Çavuşoğlu, 1992: 84).

5.4. Kurumsal Yapı

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'deki iki kalkınma bankası (TSKB, TKB), iki yarı kalkınma yarı ticari banka (Ziraat, Halk) ile bölgesel ekonomik kalkınmanın desteklenmesi mümkün olmadığını geçmişteki deneyler göstermiştir. Devletin ekonomi ile ilgili bakanlık kuruluşlarının bu alandaki faaliyetlerinin etkinliği de sınırlıdır.

Bölgesel kalkınmada görev alan yerel kurumlar ve bölgesel kalkınma ajanslarının bulunmaması nedeniyle yerel uygulamalar, yerel yönetimler ve merkezi birimlerin il/ilçe düzeyindeki temsilcilikleri aracılığı ile yürütülmektedir. Yerel düzeyde örgütlenmiş ziraat, ticaret ve sanayi odaları ile esnaf ve sanatkarlar dernekleri gibi kuruluşların bu merkezi yapı içinde anlamlı bir rolü bulunmamaktadır (Çavuşoğlu, 1992: 84).

6. SONUÇ VE ÖNERİLER

Ülkemizde uygulanmakta olan beşer yıllık kalkınma planlarının sosyal kalkınma ile ilgili hedefleri arasında, geri kalmış bölgelerin süratle kalkındırılmasına, ekonomik kaynakların kullanımı ve dağılımında bölgeler arasında belirli bir denge sağlanmasına giderek daha büyük ölçüde önem verildiği görülmektedir. Ancak sanayileşmenin dengesiz dağılımının çeşitli sosyal ve ekonomik sancılara sebep olduğu; tarım, sanayi ve hizmet sektörlerindeki uygulamaların birbirinden bağımsız karar mekanizmaları (merkezi idare veya yerel yönetimler) tarafından yapılması sonucu, sektörler arası uyum yerine sektörler arası gereksiz bir çatışmaya yol açtığı bilinen bir gerçektir (Sarıca, 2001: 154).

Ülkemizdeki imalat sanayinin yaklaşık %70'i, organize olmayan sınai yerleşim şekliyle bir sorun olarak gündemdedir. Gelecekteki imalat sanayi yerleşmelerinin, organize sanayi bölgeleri veya organize küçük sanayi sitelerinde gerçekleştirilmesi, bölgesel mekanların rasyonel kullanımı açısından da bir zorunluluktur (DPT, 1993). Bu taktirde, kalkınma ve sanayileşmenin tabii ve kaçınılmaz sonucu olan şehirleşme boyutunun mümkün olan en olumlu şekilde yönlendirilmesi ve şehirleşme, sanayi ve turizm amaçları için tarım dışına çıkarılacak bölgelerin sınırları ve fonksiyon tahsislerinin bölge, hatta il ölçeğinde belirlenmesi imkanı yaratılmış olacaktır.

Bu amaçları gerçekleştirebilmek için çeşitli araçlardan yararlanılmaktadır. En çok yararlanılan araçların başında gelen "***Bölgesel Planlama***" gerek bölgeler arası dengeli kalkınma, gerekse çevre kalitesinin belirli bir düzeyde tutulmasını mümkün kılabilmek bakımından uygun bir çözüm yolu olarak ortaya çıkmaktadır.

Bölge planlaması veya bölgesel planlama çalışmaları sonucunda, ele alınan bölge için yeni bir ekonomik felsefe ve model geliştirilmesi; en değerli kaynak olan bölge insanının sadece tüketici değil aynı zamanda üretici, bekleyici değil katılımcı, tutuk değil atak, karıştırıcı değil çözücü hale getirilebilmesi yönünde bölge insanına yeni bir üretim kültürü reçetesi sunulmuş olacaktır (Ege Bölgesi Sanayi Odası [EBSO], 1993).

Türkiye'nin yüksek oranlı nüfus artışı, kırsal kesimden büyük kentlere doğru hızlı bir göçe yol açmakta ve bu durum özellikle belirli merkezlerde yerel yönetimlerin altından kalkmakta zorlandıkları ciddi çevre, yerleşim ve kentleşme sorunlarını da beraberinde getirmektedir. Hızla artan ve büyük kentlere göç etme eğiliminde olan genç nüfusun verimli alanlara yöneltilmesi ve kalkınmanın itici gücü haline getirilmesinde ise bölgesel planlamanın yanısıra bölgesel kalkınma ajansları önemli katkılar sağlayacaktır (DPT, 1995).

Diğer yandan kalkınma planlarında öngörülen ulusal politikaların yerel ihtiyaçlara cevap verebilmesi ve yerel eylemlere dönüştürülmesi; buna karşılık yerel bilgilerin ulusal planlara aktarılması; ekonomik, toplumsal ve fiziksel planlama çalışmaları arasında eşgüdüm sağlama imkanı vermesi bakımından da Türkiye'de bölgesel planlama çalışmalarına ve bölgesel kalkınma ajanslarına ihtiyaç duyulmaktadır.

Bunun için, beş yıllık ulusal kalkınma planlarından önce bölgesel planlama çalışmalarının yapılması ve buradan elde edilecek verilerin ulusal kalkınma planına esas teşkil etmesi sağlanmalıdır. Kalkınma planlarının hazırlanması sırasında yıllardan beri başarı ile uygulanan "Özel İhtisas Komisyonu" çalışmaları, "Bölgesel Planlama" çalışmaları ile desteklendiği taktirde, ulusal kalkınma planlarının daha etkili ve verimli şekilde uygulanması ve öngörülen hedeflere kısa sürede erişilmesi sağlanmış olacaktır.

KAYNAKÇA

- Allmendinger P., Tewdwr-Jones M., (2000), "Spatial Dimensions and Intitutional Uncertainties of Planning and The New Regionalism", Environment and Planning C: Goverment and Policy, Volume 18, 711-726.
- Balchin, P. , L. Sykora, (1999), **Regional Policy and Planning in Europe**,Routledge,London.
- Bilen, G. ,(2005) , "Avrupa Birliği'nde Bölgesel Politikalar ve Türkiye'nin Uyumu" , Dünya Gazetesi.

- Comission , (1986) , The Contribition of Infrastructure to Regional Development , Luxemburg.
- Coşkun , H. , (2004) , "Bölgesel Kalkınma Planı Bölgenin Yol Haritası Olacak" , Dünya Gazetesi.
- Çavuşoğlu T., (1992), "GAP Konusunda Bir Bölgesel Kalkınma Ajansı Kurulması", 3. İzmir İktisat Kongresi, 4-7 Haziran I992, Ankara,DPT Yayını, 76-84.
- Devlet Planlama Teşkilatı (DPT), (1995), **Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı**, Ankara, DPT Yayını.
- -------, (1993), **Organize Sanayi Bölgeleri Yatırım Kararı, Yer Seçimi, İmar Planı Hazırlama Usul ve Esasları**, Ankara, DPT Yayını.
- -------, (2000) ,**Bölgesel Gelişme ÖİK Raporu**: 245 , 8.BYKP , Yayın No: 2592, Ankara.
- Diamond , D. ,B.Massam ,(1996) , The New Regional Map of Europe ,Vol:46 ,Part:1 , Pergamon,Bruxelles.
- Ege Bölgesi Sanayi Odası (EBSO), (1993), **Ege'de Planlı Kalkınma Modeli**, İzmir, Ege Bölgesi Sanayi Odası Yayını.
- Elmas, G. , (2001) ,**Küreselleşme Sürecinde Bölgesel Dengesizlikler** , Nobel Yayın Dağıtım, İstanbul.
- Ercan , F. ,(1999) "**Bölgesel Kalkınma Sorununa Bütünsel Yaklaşım**" , GAP ve Sanayi Kongresi: Bildiriler Kitabı , TMMOB , MMO , Yayın No:231 , Ankara.
- Erkan H., (1987), **Sosyo-Ekonomik Bölgesel Gelişme,** İzmir, Dokuz Eylül Üniversitesi.
- Goddard J.B., Chatterton P., (1999), "Regional Development Agencies and The Knowledge Economy: Harnessing The Potential of Universities", Environment and Planning Center: Government and Policy, Volume 17, 685-689.
- Gökdere , A. , (1998) ,Avrupa Topluluğunda Bölgesel Politikalar, ATAUM yayını, Ankara.
- Göymen K., (1983), **Bir Yerel Yönetim Öyküsü**, Ankara
- -------, (1997), **Türkiye'de Kent Yönetimi**, İstanbul, Boyut Kitapları
- Hughes J.T., (1998), "The Role of Development Agencies in Regional Policy: An Academic and Practitioner Approach", Urban Studies 35.4, 615-624, www.ida.ie/theida/about.asp
- İktisadi Kalkınma Vakfı (İKV), (1988)**, Avrupa Topluluklarının Bölgesel Kalkınma Politikası**, İstanbul, İKV Yayınları No: 62
- Kayasü S., Pınarcıoğlu M., Yaşar S., Dere S., (2003), **Yerel/Bölgesel Ekonomik Kalkınma ve Rekabet Gücünün Artırılması: Bölgesel Kalkınma Ajansları**, İstanbul, İstanbul Ticaret Odası, Yayın No: 2003-8,