

**TÜRKİYE’DE YENİ GELİŞMELER, YASAL VE  
YÖNETSEL YAPILANMALAR**

**Oturum Başkanı: Doç. Dr. Güven SARGIN**

**Avrupa Birliği’ne Üyelik Sürecinde Kalkınma Politikaları:  
Yasal ve Kurumsal Dönüşümler**

*Doç.Dr. Serap Kayasü, Suna Yaşar*

**İmar Mevzuatımızda Planlama Kademeleri ve  
Üst Ölçek Planlama Sorunu**

*Prof. Dr. Melih Ersoy*

**Bölgesel Politikalar Kopyalanabilir mi?  
Bölgeselleşme Karşısında Bölgeselcilik**

*Doç. Dr. Murat Ali Dulupçu*

**Türkiye’de Yeni Bölgesel Politikaların Oluşumu**

*Gülhan Bilen*



# AVRUPA BİRLİĞİ'NE ÜYELİK SÜRECİNDE KALKINMA POLİTİKALARI: YASAL VE KURUMSAL DÖNÜŞÜMLER

**Doç Dr. Serap KAYASÜ, Araş. Gör. Suna S. YAŞAR**

*Orta Doğu Teknik Üniversitesi, Şehir ve Bölge Planlama Bölümü*

## **Özet**

*2001 yılından itibaren Türkiye kurumsal ve yasal bazı düzenlemeler ile AB'nin bölgesel politika alanına uyum sağlamaya çalışmaktadır. Ulusal Programda tanımlanmış önceliklere göre bugüne kadar iki önemli adım atılmıştır. Bunlardan ilki 2002 yılında tanımlanmış olan İstatistikî Bölge Birimleri Sınıflandırması'dır (İBBS). İkincisi ise, 26 İBBS Düzey II bölgesinde Bölgesel Kalkınma Ajanslarının (BKA) kurulmasını ve yönetilmesini düzenleyen 5449 sayılı 25 Ocak 2006 tarihinde yürürlüğe giren "Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun'dur". 2006 Temmuz ayında İzmir ve Adana ile Mersin illerini içeren Düzey II bölgeleri Bölgesel Kalkınma Ajansları kurulacak pilot bölgeler olarak belirlenmiştir. Bu bağlamda yazının amacı Türkiye'de bölgesel politika alanında son dönemlerde yaşanan kurumsal ve yasal değişimleri BKA vurgusuyla değerlendirmektir. Bu değerlendirme 2004 yılı tam üyelik öncesi Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin adaylık sürecinde bölgesel politika alanında gerçekleştirdikleri kurumsal ve yasal değişiklikler ve reformlarla karşılaştırmalı olarak yapılacaktır.*

## **GİRİŞ**

Kuruluşundan bu yana Avrupa Birliği (AB) üye ülkeleri içinde yer almayı hedefleyen Türkiye, 1999 yılından itibaren AB'ye aday ülke statüsündedir. Uyum çalışmalarını bu tarihten sonra hızlandıran Türkiye, bölgesel politika alanında da çeşitli düzenlemeler ve araçlar geliştirmektedir. AB'nin varlığını sürdürmesi için önemli bir alan olarak görülen bölgesel politika alanı, Birlik içinde bölgesel eşitsizlikleri giderecek ve eşitsiz büyümeyi azaltacak önlemleri içermektedir.

Bölgesel politika Avrupa Birliği'nin ilk kurulduğu yıllarda çok önemli bir alan olarak ele alınmasa da genişlemeler sonucunda önemi artmıştır. Avrupa Birliği'nin 1957 yılında kabul edilen Roma Antlaşması'yla Ortak Pazar olarak da bilinen Avrupa Ekonomik Topluluğu tanımıyla başladığı bilinmektedir. 1967 yılındaki füzyon antlaşması ile Avrupa Ekonomi Topluluğu, Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu ve Avrupa Demir ve Çelik Topluluğu birleştirilerek Avrupa Toplulukları (AT) adı

verilmiştir (Tekeli ve İlkin, 2003). 1973 yılında gerçekleştirilen ilk genişlemeyle birlikte bütünleşme açısından bir sorun olarak görülen bölgesel farklılıkların artarak ortaya çıktığı izlenmiştir. Başarılı her genişleme Roma Antlaşmasındaki hedeflerden biri olan sürekli ve dengeli genişleme ilkesinin gerçekleşme olasılığını azaltmıştır. Avrupa Topluluğu'nda bölgesel farklılıklarının artması ortak pazar ve hatta topluluğun kendisi için de bir tehdit olarak algılanmaya başlanmıştır. AT'nin ilk yıllarda bölgesel eşitsizlik konusunda kullanabileceği araçlar sınırlıdır. Bunlardan biri Avrupa Sosyal Fonu ve diğeri ise Avrupa Yatırım Bankası kaynaklarıdır.

1975 yılında kurulan Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu (ERDF) AT'nin bölgesel politikasının oluşma sürecinde en önemli araçlardan biri olarak görülebilir. ERDF'nin amacı işsizlik, tarım ve sanayiden kaynaklanan sorunlar sonucu ortaya çıkmış olan bölgesel dengesizlikleri düzeltmektir. Bölgesel politika'nın güçlenmesinde bir başka önemli nokta 1987 yılında kabul edilen Tek Avrupa Senedi'dir. Bütünleşmiş ve tek bir pazarın yaratacağı dengesizliğin daha fazla artmasını engellemek için Yapısal Fonlar'da da 1988 yılında yeniden düzenlemeye gidilmiştir (Sweet, 1999). Ekonomik ve sosyal uyum sağlamak için üç Yapısal Fon birlikte kullanılmaya başlanmıştır. Bunlar bölgesel farklılıkları azaltmaya dönük ERDF, yapısal işsizlikle mücadele ve çalışma koşullarının iyileştirilmesini hedefleyen ESF, ortak tarım politikasının ve kırsal kalkınmanın amaçlayan Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu'dur (EAGGF). 1985 öncesinde Topluluğun genişlemesinde daha çok ulusal organlar sorumlu olmuştur. Tek Avrupa Senedi ile birlikte sınırlarının denetiminin yanı sıra, belli alanlardaki politika yapma güçleri de Topluluğa devredilmiştir (Leonardi, 1993).

1992 Maastricht Antlaşmasıyla AT, ekonomik bir birlik olmasının yanında siyasal birlik olma yolundaki hedefine ulaşmış ve Avrupa Birliği (AB) ismini almıştır. Maastricht Antlaşması ve Tek Pazar ve Tek Para birimi aslında bölgesel politika araçlarını daha da güçlendirmiştir. Az gelişmiş üyelere Kohezyon Fonu ve Balıkçılığın Yönlendirilmesi için Finansal Araç Fonu (FIFG) ortaya çıkarılmıştır. AB'nin 2000-2006 döneminde bölgesel politikasındaki hedefler geri kalmış bölgelerin kalkınmasını ve yapısal uyumunu desteklemek, yapısal kriz içindeki bölgelerin toplumsal ve ekonomik dönüşümlerini kolaylaştırmak ile eğitimde, öğretimde ve istihdamda uyumu ve modernleşmeyi desteklemek olarak tanımlanmaktadır.

Tek Avrupa Senedi ve Maastricht Antlaşması'ndan bu yana bölgeler, ulusaltı kurumlar, gruplar ve güçler genişleme sürecinde etkin birer ortak olarak seslerini hem AB'nin kurumlarına hem de ulusal hükümetlere duyurmuştur. AB'de yerellikler artık bölgesel politikanın uygulanmasında geliştirilmesinde söz sahibi ortak olarak görülmektedir. Şeffaflık ve eklenebilirlik (additionality) ilkelerinden dolayı Yapısal Fonlar ulusal hükümet bütçeleri yerine dolaysız olarak yerelliklerin bütçelerine dağıtılmaktadır. Bu fonların dağıtımında bölgeler, ulusal hükümetler ve Komisyon arasında doğrudan kurulan bağlantılara da olanak veren bir

planlama sistemine ve çok katmanlı bir yönetim sistemine gereksinim ortaya çıkmıştır. Başka bir deyişle Yapısal Fonlar'dan artık bölgedeki çeşitli aktörlerin, ulusal kurumların ve AB kurumlarının ortaklığı koşuluyla yararlanabilmektedir. Bu nedenle, kısaca Yapısal Fonlar'dan yararlanmak için, aday ülkeler ve hatta bazı üye ülkeler yerel kurumlar oluşturmuş, yerelliklerin sınırlarını yeniden belirlemiş ve yasal ve kurumsal düzenlemeler gerçekleştirmiştir. Bu kurumlardan biri de Bölgesel Kalkınma Ajanslarıdır. Çoğu ülkede Ajanslar AB'nin bölgesel politikasının yönetiminden sorumlu olarak kurulmuşlardır. Aday ülkelerin çoğunda bölgesel politikaya uyum için bu değişiklikler yaşanmıştır. Türkiye'de de bu uyum çalışmaları devam etmektedir. Bu yazının amacı Türkiye'de kalkınma politikaları alanında son dönemlerde yaşanan kurumsal ve yasal değişimleri Kalkınma Ajansları vurgusuyla değerlendirmektir. Bu değerlendirme 2004 yılı tam üyelik öncesi Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin adaylık sürecinde bölgesel politika alanında gerçekleştirdikleri kurumsal ve yasal değişiklikler ve reformlarla karşılaştırmalı olarak yapılacaktır.

## **ORTA VE DOĞU AVRUPA ÜLKELERİNİN ADAYLIK SÜRECİNDE BÖLGESEL POLİTİKA'YA UYUM ÇALIŞMALARI**

Batı Avrupa ülkelerinde bölgesel politika özellikle 1950'li yıllarda İkinci Dünya Savaşından sonra önem kazanmıştır. 1960'lı ve 1970'li yıllarda merkezi hükümetlerin sorumluluğunda olan bölgesel politika'daki hedef, finansal teşvikler ve yeniden dağıtım mekanizmalarını kullanarak geri kalmış bölgelerin kalkınmasını sağlamak olmuştur (Halkier, 2000). 1970'li yılların ortalarına doğru bölgesel politika'da yaşanan değişimle birlikte içsel kalkınma önem kazanmaya başlamıştır. Bu dönemde Bölgesel Kalkınma Ajanslarının ve diğer bölgesel ve yerel kurumların da sayısının artmaya başladığı gözlenmektedir (Batchler ve Yuill, 2001). 1980'li yıllarla birlikte aşağıdan yukarıya girişimlerin yer aldığı bir bölgesel politika'nın yer aldığı görülür. Daha önce de belirtildiği gibi, aşağıdan yukarı olan bu girişimlerin en önemli kaynağı AB'nin belirlediği politikalarıdır.

Batı Avrupa bu değişimleri yaşarken Orta ve Doğu Avrupa'nın hikâyesi çok farklıdır. 1989 yılı sonrasında merkezi planlı ekonomik sistemi terk eden bu ülkelerde, merkezi sistemin yeniden dağıtım mekanizmalarının yerini pazar mekanizmaları almıştır. Pazar mekanizması bölgesel farklılıkları daha da artırmıştır. Özellikle 1990 yılından sonra Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin bölgesel politika alanında yeni araçlar geliştirdikleri izlenmektedir. Bu gelişmelerde AB'nin bölgesel politikasının da etkili olduğu belirtilmelidir.

1989 yılından sonra AB ve Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri arasında ilişki giderek güçlenmiştir. AB Polonya ve Macaristan'ı desteklemek için 1989 yılında PHARE programını oluştururken, kısa zamanda bu program diğer ülkeleri de kapsar duruma gelmiştir. 1991 yılında Sovyetler Birliği'nin dağılması sonrasında Doğu Avrupa ülkelerinin neredeyse tümünün AB üyeliği için başvuruda bulundu-

ğu görülmektedir. Bu ülkelerden Çek Cumhuriyeti, Polonya, Slovakya, Slovenya, Estonya, Litvanya, Letonya ve Macaristan müzakere sürecini tamamlayıp 2004 yılında AB'ye üye olurken Romanya ve Bulgaristan'ın üyelik tarihi 2007 olarak belirlenmiştir. Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinden Hırvatistan'ın üyeliği 2004 yılında eski Yugoslavya Cumhuriyeti'nin üyeliği ise 2005 yılında kabul edilmiştir.

Avrupa Birliği, 1989-1997 yılları arasında 2004 yılında üye olan ülkelerdeki ekonomik dönüşümün gerçekleşmesi çalışmalarına destek vermiştir. 1997 yılından sonra da müzakere sürecine başlanmıştır (Oğuzsoy, 2004). Uyum süreci çerçevesinde aday ülkelerden bölgesel politika alanında yasal, mekânsal organizasyon, idari ve programlama kapasitesi ile finans ve bütçe yönetimi konularında değişiklikler gerçekleştirmesi ve AB'nin bölgesel politikasına uyum sağlaması beklenmiştir. 31 bölümden oluşan AB müzakere süreci belgesinde 21. bölüm 'Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Yönetilmesi' başlıdır (Beleli, 2005). Bölgesel politikanın uygulanması için bir yasal çerçeveye ihtiyaç bulunmaktadır. Yapısal fonların dağıtımı için İstatistikî Bölge Sınıflamasına, bölgesel politika ve kalkınmadan sorumlu kurumlara, Yapısal Fonların kimlerin ortaklığı ile yönetilmesi ve dağıtılması gerektiğinin belirlenmesine, bütçe, denetleme ve Yapısal Fonların yönetilmesi konusunda bir program kapasitesine sahip olunması gereklidir.

Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinden bir kısmı daha önce bölgesel kalkınma politikası oluşturma üzerine odaklandıysa da çoğu 1990'ların ikinci yarısından itibaren AB'nin etkisiyle bölgesel politikalarını oluşturmaya başlamıştır. Yasal olarak AB bölgesel politikasına uyum için bu ülkelerden çoğu 1997 yılından sonra Bölgesel Kalkınma Yasası çıkarmıştır. Yasa çıkarmayan tek ülke olan Estonya ise Kalkınma Yasası yerine Bölgesel Kalkınma Stratejisi oluşturmuştur. Bu yasalar AB'nin temel ilkelerine göre çıkarılmış ve odaklanma, ortaklık, katılım ve programlama ilkelerini içermektedir.

Aday ülkeler uyum sürecinde, İstatistikî Bölge Sınıflamalarını üyelik sonrasında bölgesel politikayı uygulamak ve Yapısal Fonlardan faydalanmak için tanımlamıştır. Programlama kapasitesine uyum için ise, son beş yıllık dönem için Ulusal Kalkınma Planlarını hazırlamıştır. Ulusal Kalkınma Planlarına ek olarak bölgesel kalkınma planları ve ulusal programlarla kapasitelerini geliştirmeyi hedeflemişlerdir. Ülkelerin birçoğu bölgesel kalkınma fonu oluşturmuşlardır.

Müzakere süreci başladığında aday ülkelerde bölgesel politika ve Yapısal Fonları yönetecek ulusal, bölgesel ve yerel düzeyde çeşitli kurumları kurma çabaları da hızlanmıştır. Oluşturulan bu kurumlar, niteliksel ve niceliksel olarak bir aday ülkeden diğerine büyük farklılıklar göstermektedir. Ancak bu çeşitlilik içinde AB'nin etkisiyle kurulan ulusal ve bölgesel düzeydeki temel bazı kurumlardan söz etmek mümkündür. Bunlardan ilki Bölgesel Kalkınma Bakanlıklarıdır. Bu bakanlıklar daha çok orta büyüklükteki ülkelere ve bunlara ek olarak Litvanya da kurulmuştur. Küçük diğer ülkelerde bakanlığın görevlerini bölgesel kalkınma için kurulmuş ulusal ajanslar yürütmektedir. Genelde kurulan Bakanlıklara ulu-

sal kalkınma planları ve programları ile bölgesel plan şemaları hazırlama izleme ve denetleme sorumluluğu verilmiştir. Ayrıca bölgesel kalkınma alanında uluslararası işbirlikleri oluşturmak da görevleri arasında tanımlanmıştır. İkinci kurum Ulusal Bölgesel Kalkınma Ajansları veya Konseyleridir. Bunlar daha çok yerellik ve ulusal düzey arasında bölgesel kalkınma ve politikanın yönetilmesinde aracı kurum olarak tanımlanmıştır. Bölgelerde kalkınmayı destekler ve ulusal kalkınma fonlarını yönetirler. Bu ajanslar yerelden, iş çevrelerinden, ticari birliklerden ve sivil toplum kuruluşlarından temsilcileri de bünyelerinde bulundururlar. Polonya, Slovenya ve Çek Cumhuriyeti'nde bu ajanslar ve konseyler bakanlığa bağlı merkezi kurumlardır. Kuruluşu gerçekleştirilen üçüncü önemli kurum, Batı ülkelerindeki gibi Bölgesel Kalkınma Ajanslarıdır. Fakat BKA kurma deneyimleri Batı Avrupa ülkelerinden tamamen farklıdır. Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde BKA'ların işlevlerini ve etkinlik alanlarını belirlerken zorluklar yaşandığı gözlemlenmiştir. BKA kurmak AB'ye adaylık sürecinin bir sonucu olduğu açıktır. Aslında ilk kurulan BKA'lar AB uzmanları tarafından ve AB desteği ile kurulmuştur (Gorzalak ve diğ., 1998).

## **BÖLGESEL POLİTİKA VE KALKINMADA ORTA VE DOĞU AVRUPA ÜLKELERİNDE KALKINMA AJANSLARININ ROLÜ**

Genel olarak 1950'li yıllardan sonra artan bir önemle BKA'lar Batı Avrupa ülkelerinde kurulmaya başlanmıştır. Kuruluşu, üstlendiği fonksiyonlar, yapısı bir ülkeden diğerine değişen BKA'ların ortak tek özellikleri bölgelerinde ekonomik, sosyal ve hatta kültürel alanda gelişmeyi sağlamayı hedeflemektir. Belki de en önemli işlevleri bölgeleri için bölgesel kalkınma stratejisi ve bölgesel kalkınma planı hazırlamaktır. Bölgelerinin kalkınmasını: 1) içsel gelişme potansiyellerini ortaya çıkarmak; 2) yabancı sermayeyi bölgelerine çekmek; 3) bölgelerine gelecek olan, yeni kurulan ve varolan firmalara destek sağlamak ve çeşitli alanlarda hizmet vermek; 4) çalışan işgücüne ve idarecilere eğitim hizmetleri sağlamak; 5) belediye gibi diğer otoritelere çeşitli hizmetler vermek yoluyla sağlamayı amaçlar (Yaşar, 2003). AB'ye üye ülkelerde Yapısal Fonların yönetilmesinde ve çeşitli programlarda ve projelerde önemli roller üstlendikleri görülmektedir. Bütün bu fonksiyonları gerçekleştiren BKA'lar yerel, ulusal ve uluslararası kurumlar arasında aracı bir kurum olarak yer alırlar. Bölgelerinde ise bünyelerinde kamudan, özel kuruluşlardan ve sivil toplum kuruluşlarından üyeler barındırarak yerelde işbirliğini geliştirirler. Özellikle 1980'lerin sonunda AB'de yaşanan değişimler aday ve üye ülkelerde aracı bir kurum olarak tanımlanan BKA'ların önemini artırmıştır.

Orta ve Doğu Avrupa'da BKA'ların kuruluş hikayesi Batı Avrupa ülkelerinden çok farklıdır. 1989 yılı öncesinde merkezden idare edilen bir ekonomiye sahip bu ülkelerde pazar ekonomisine geçiş önemli değişiklikleri de beraberinde getirmiştir. Merkezi sistemin değişmesiyle birlikte bölgeler arasındaki farklılıklar da

ortaya çıkmıştır. Bu farklılıklar Batı'dan bu ülkelere BKA'ların ithal edilmesine neden olmuştur (Halkier ve diğ., 1998). AB, bu ülkelerin bazılarında BKA'ların kurulmasını hem finansal açıdan hem de uzmanlarla desteklemiştir. Örneğin Çek Cumhuriyeti'nde Ostrava ve Kuzey Bohemia bölgelerinde (McMaster, 2004) ve Slovakya'da kurulan BKA'lar PHARE programının yardımıyla kurulmuştur.

Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde de BKA'ların sayıları, yapıları ve işlevleri bir ülkeden diğerine farklılıklar göstermektedir. Genel olarak NUTS 3 bölgelerinde ve 1990'lı yılların ikinci yarısından bu yana kurulmaya başlanan BKA'ların sayıları ülkeden ülkeye değişmektedir. 70 civarı ile bu sayı Polonya'da en fazla ulaşmaktadır. Çoğu ülkede ulusal düzeyde BKA'ların koordinasyonundan sorumlu Ulusal Kalkınma Ajansları kurulmuştur. Bölgesel düzeyde BKA'lar genel olarak diğer kurumlarla işbirliği içinde yerel kalkınma hedeflerine ulaşmaya çalışmaktadır. Örneğin Macaristan, Polonya, Çek Cumhuriyeti, Slovakya, Romanya gibi ülkelerde BKA'ların yanında başka kurumlar da görev almaktadır (Oğuzsoy, 2004).

Macaristan'da bölgesel kalkınma ve programlama görevini Bölgesel Kalkınma Konseyleri 1997'den beri yürütmektedir (Batchler ve diğ., 1999). 1999 yılında çıkan bir yasayla BKA'lar bu Konseyler'in yürütücü kuruluşları olarak görev yapmaktadır (OECD, 2001). BKA'lar kamu hizmet şirketleri olarak kurulmuşlardır. Polonya'da bölgesel kalkınmadan 1991 yılından itibaren kurulmaya başlayan BKA'lar sorumludur. Ama yereldeki bazı kuruluş ve vakıflar da kalkınma konusunda BKA'lara birlikte çalışmaktadır. BKA'lar ulusal düzeydeki Polonya Kalkınma Ajansı tarafından finansal olarak desteklenmektedirler. Bunların çoğu anonim şirket olarak kurulmuştur (Gorzalak, 1998). Çek Cumhuriyeti'nde ise bölgesel düzeyde daha çok kurum yer almaktadır. 1993 yılından itibaren kurulan 14 BKA yanında 2001 yılından sonra Bölgesel Konsey, Komite ve İdare'ler kurulmuştur. BKA'ların bazıları yerel inisiyatifler bazıları ise merkez tarafından kurulmuştur ve anonim şirket yapısındadır (Batchler ve diğ., 1999). Bölgenin tanıtımı, işbirliği ve yabancı sermayeyi çekmek temel görevleri arasındadır. Konseyin, Komitenin ve İdarenin görevleri ise daha çok kalkınma programlarını idare etme, finansal denetim, değerlendirme gibi AB bölgesel politikasına uyumu sağlamayı amaçlayan görevlerdir. Slovakya'da da Çek Cumhuriyeti'ne benzer şekilde 18 BKA'nın yanında Bölgesel Koordinasyon ve İzleme Komiteleri kurulmuştur. BKA'lar bölgesel kalkınma programlarını Ulusal Kalkınma Planları paralelinde hazırlamakla görevlendirilmiştir. Bunlar kar amacı olmayan kuruluşlardır. Romanya'da da Kalkınma Kurulu, bölgesel kalkınma politikalarından sorumlu bir kurum olarak tanımlanmıştır. BKA'lar ise bölgesel kalkınmanın uygulanmasında sorumlu kar etmeyen kuruluşlardır.

Özetle her ülke yerel düzeyde kurumsallaşmasını kendi yapısına uygun olarak oluşturmuştur. Bazı durumlarda BKA'ların ve diğer kurumların amaçları ve etkinlikleri benzerlikler gösterse de sayısal ve yapısal farklılıklar söz konusudur.



Örneğin BKA'ların görevleri Bulgaristan'da Bölgesel İdareler ve Konseylerce, Estonya'da ise İş Geliştirme merkezlerince sürdürölmektedir. Bazı BKA'lar bağımsız, bazıları ise merkeze bağımlı olarak kurulmuştur. BKA'lar şirket veya vakıf statüsünde olabilmektedir. Ancak BKA'ların temel görevleri kalkınma stratejileri ve planları hazırlamak olarak her ölkede ön plana çıkmaktadır. İkinci önemli görevleri ise aracı kurum olarak buldukları yerelliklerde diğer kurumlarla işbirliği içinde ekonomik kalkınma hedefine yönelik etkinlikler gerçekleştirmektedir.

Ölkeler	Ulusal Düzey	Bölgesel Düzey
Bulgaristan	Bölgesel Kalkınma ve Kamu İşleri Bakanlığı Bölgesel Kalkınma Konseyi Bölgesel Kalkınma Müdürlüğü	Bölgesel Kalkınma Konseyleri
Çek Cumhuriyeti	Bölgesel Kalkınma Bakanlığı Bölgesel Kalkınma Merkezi	Bölgesel İdare Bölgesel Konseyler Bölgesel Kalkınma Komitesi Bölgesel Kalkınma Ajansları
Estonya	İçişleri Bakanlığı Ekonomik İşler Bakanlığı Bölgesel Politika Konseyi Estonya Bölgesel Kalkınma Ajansı	İş Geliştirme Merkezleri
Hırvatistan		
Letonya	Bölgesel Kalkınma ve Yerel Yönetimler Bakanlığı Ulusal Bölgesel Kalkınma Konseyi	Bölgesel Kalkınma Ajansları
Litvanya	İçişleri Bakanlığı Ulusal Bölgesel Kalkınma Konseyi Ulusal Bölgesel Kalkınma Ajansı	Bölgesel Kalkınma Konseyleri Bölgesel Kalkınma Ajansları
Macaristan	Tarım ve Bölgesel Kalkınma Bakanlığı Ulusal Bölgesel Kalkınma Konseyi	Bölgesel Kalkınma Konseyleri Bölgesel Kalkınma Ajansları
Polonya	Bölgesel Kalkınma Bakanlığı Polonya Bölgesel Kalkınma Ajansı Ulusal Bölgesel Kalkınma Ajansları Birliği	Bölgesel Kalkınma Ajansları
Romanya	Kalkınma Bakanlığı Ulusal Bölgesel Kalkınma Kurulu	Bölgesel Kalkınma Kurulu Bölgesel Kalkınma Ajansları
Slovakya	İnşaat ve Bölgesel Kalkınma Bakanlığı Ulusal Bölgesel Kalkınma Ajansı	Bölgesel Kalkınma Ajansları
Slovenya	Ekonomik İlişkiler ve Kalkınma Bakanlığı Ulusal Bölgesel Kalkınma Ajansı	Bölgesel Kalkınma Ajansları
Eski Yugoslavya		

*Kaynak: Batchler ve diğer. 1999; McMaster ve Ferry, 2003; Oğuzsoy, 2004*

## **TÜRKİYE’NİN ADAYLIK SÜRECİNDE BÖLGESEL POLİTİKA’YA UYUM ÇALIŞMALARI**

Türkiye’de 1960’lı yıllardan bu yana DPT tarafından gerçekleştirilen plan ve programlarla belirlenen kalkınma politikası, bölgesel farklılıkları azaltmak ve ekonomik kalkınmayı hızlandırmak olarak tanımlanmıştır. Ancak görece az gelişmiş yörelere yönelik yapılmış çoğu plan, program ve desteklerin çok başarılı olduğu söylenemez. Ekonomik kalkınma için yerel kurumsal kapasitenin artırılmasının, bölgelerin içsel potansiyelin yereldeki aktörlerle işbirliği içinde değerlendirilmesinin, kurumsal altyapının güçlendirilmesinin ve finansal kaynakların etkin olarak kullanılmasının önemi açıktır. AB’ye aday olan ve müzakere sürecine başlamış olan Türkiye, özellikle yerelde kurumsal kapasitesini artırmak yönünde çalışmalar yapmaktadır (Kayasü, 2006).

AB adaylığı öncesinde DPT’nin geliştirdiği birçok plandan bahsetmek mümkündür. Doğu Marmara Bölge Planı (1963), Zonguldak Bölge Planı (1963-64), Antalya Planı (1960-65), Ege Bölgesi Kalkınma Planı (1963-69), Çukurova Bölgesi Planlama Projesi (1962), Keban Planı (1964) farklı bölgelerde kalkınma problemlerine çözüm bulmak amacıyla geliştirilmiştir. İlk entegre bölge kalkınma planı 1989 yılında başlamış olan Güneydoğu Anadolu Projesi’dir. 1990’ların ikinci yarısında Doğu Karadeniz Bölgesi Kalkınma Planı, Doğu Anadolu Kalkınma Planı ve Zonguldak-Bartın-Karabük Bölgesel Kalkınma Projeleri hazırlanmıştır. Ayrıca belirlenmiş olan I. derece kalkınmada öncelikli yörelerdeki illerde yatırım yapacaklara çeşitli teşvikler sağlanmaktadır.

Yerel ve bölgesel kalkınma projeleri ve programları hazırlanmış olsa bile Türkiye’de bölgesel gelişme farklarının önüne geçilememiş olması, bu projelerin belki de etkin bir şekilde uygulanamamasından kaynaklanmaktadır. Yerelde yeterli şekilde kurumsallaşamamış olmak ve finansal kaynakların etkin bir şekilde dağıtılmamış ve kullanılmamış olması buna neden olarak görülebilir.

1999 yılında Helsinki’de yapılan Avrupa Konseyi sonucunda Türkiye’nin Avrupa Birliği (AB) üyeliği’ne adaylık süreci de başlamıştır. 2001 yılında AB Komisyonu tarafından Katılım Ortaklığı belgesi hazırlanmıştır. Bu belgede AB politika alanları kapsamında belirtilen orta ve kısa vadeli öncelikler doğrultusunda Türkiye Avrupa Birliği Müktesabatının Üstlenilmesine İlişkin Ulusal Programını hazırlamıştır. Bu programdaki orta ve kısa vadeli önceliklerin belirlendiği alanlardan birisi de bölgesel politika’dır. 2001 yılından itibaren Türkiye gerçekleştirdiği kurumsal ve yasal bazı düzenlemeler ile AB’nin bölgesel politika alanına uyum sağlamaya çalışmaktadır.

Katılım Ortaklığı Belgesinde kısa vadede bölgesel politika alanında uyum için belirlenen öncelikler:

- Ulusal Kalkınma Planı ve İstatistikî Bölge Birimleri Sınıflandırması (İBBS) Düzey 2’lerde (NUTS 2) bölgesel kalkınma planları hazırlanması

suretiyle, bölgesel farklılıkları azaltmayı amaçlayan bir ulusal ekonomik ve sosyal uyum politikasının geliştirilmesi;

- Bu başlık altındaki mevzuatın uygulanmasını kolaylaştıracak yasal çerçevenin kabul edilmesi;
- Bölgelere yönelik kamu yatırımlarına ilişkin öncelik kriterlerini ortaya koyan çok yıllık bütçeleme usullerinin oluşturulması;
- Bölgesel kalkınmayı yürütecek idari yapıların güçlendirilmesidir.

Orta vadede ise, bölgesel kalkınma planlarını uygulamak üzere İBBS Düzey 2'lerde bölge birimlerinin oluşturulması beklenmektedir (ABGS, 2005).

Türkiye'de AB bölgesel politikasına uyum sürecinde ilk olarak Eylül 2002 yılında kabul edilen yasayla üç düzey halinde NUTS bölgeleri tanımlanmıştır. Bölgeler bölgesel gelişme politikalarının belirlenmesini, bölgesel istatistiklerin toplanmasını ve AB bölgesel istatistik sistemine uygun karşılaştırılabilir istatistiki veri tabanı oluşturulmasını sağlayan istatistiki bölge birimleri sınıflandırmalarıdır. 2004 yılında ayrıca 5084 sayılı Yatırımların ve İstihdamın Teşvikine Yönelik Kanun ile yatırımların ve istihdamın artışı hızlandırmak ve bölgesel gelişmede özel sektör katkısını artırmak amacıyla yeni teşvikler uygulanmaya başlanmıştır. Bu çerçevede, Kalkınmada Öncelikli Yörelere kapsamındaki iller, Sosyo Ekonomik Gelişmişlik Endeksi değeri eksi olan illerde yer alan işletmeler için, istihdam artışı şartına bağlı olarak çalışanlar üzerindeki gelir vergisi ve SSK primi ödemelerinde indirim sağlanmış ayrıca, bu işletmeler için enerji ve bedelsiz arazi desteği getirilmiştir.

2004-2006 dönemini kapsayan ve ekonomik ve sosyal uyum alanında mali yardımla desteklenecek orta vadeli temel öncelik alanlarını belirlemek üzere Ön Ulusal Kalkınma Planı (ÖÜKP) Aralık 2003'de onaylanmıştır. Plan kapsamında, öncelikli 12 Düzey 2 Bölgesinde stratejik nitelikli, müstakil bütçeli ve operasyonel bölgesel kalkınma programları ile sınır ötesi işbirliği programları uygulanmaya başlanmıştır. Bu kapsamda;

- Doğu Anadolu Kalkınma Programı;
- GAP Bölgesel Kalkınma Programı;
- T82: Çankırı, Kastamonu, Sinop,
- TR83: Amasya, Çorum, Samsun, Tokat,
- TRA1: Bayburt, Erzincan, Erzurum,
- TRA2: Ağrı, Ardahan, Iğdır, Kars,
- TR72: Kayseri, Sivas, Yozgat,
- TR52: Konya, Karaman,
- TRB1: Bingöl, Elazığ, Malatya, Tunceli Düzey 2 Bölgeleri Kalkınma Programları,
- Türkiye-Bulgaristan Sınır Ötesi İşbirliği Programı uygulamalarına başlanmıştır.

AB destekli bölgesel kalkınma programlarının yürütülmesi esnasında programların uygulandığı bölgelerde servis birimleri kurulmuştur. Bu birimler il ve belediye yönetimlerinin bölgesel kalkınma programlarının uygulanmasında katılımını sağlayan birimlerdir. AB finansal destekli 4 NUTS 2 bölgesinde bu birimler kurulmuştur (EC, 2004). Ön Ulusal Kalkınma Planını takiben değerlendirme ve izleme için DPT bünyesinde yeni bölümler oluşturulmuştur.

2005 yılında İl Özel İdaresi Kanunu, Belediye Kanunu, Büyükşehir Belediye Kanunu ve Mahalli İdare Birlikleri Kanunları ile yerel yönetimlerin kalkınma konusundaki yetki ve sorumlulukları artırılmıştır. Bölgesel gelişmeyi hızlandırmak, yereldeki işbirliğini artırmak ve kaynakların etkin kullanımı için Düzey 2 bölgelerinde Kalkınma Ajansları kurulmasına yönelik 'Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun' Şubat 2006 yılında yürürlüğe girmiştir. Temmuz 2006 yılında ise Türkiye'de yatırım yapılmasını özendirmeye yönelik yatırım destek ve tanıtım stratejilerinin belirlenmesi ve uygulanmasından sorumlu olarak Türkiye Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansının görev, yetki ve teşkilâtını düzenleyen 'Türkiye Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansı Kurulması Hakkında Kanun' çıkarılmıştır (DPT, 2006).

## **KALKINMA POLİTİKALARINDA TÜRKİYE'DE KALKINMA AJANSLARININ ROLÜ**

Türkiye'de kalkınma politikalarından merkezi bir kurum olan DPT sorumludur. Güney Doğu Anadolu bölgesinde ofisi olan GAP idaresi dışında planlama, bölgesel kalkınma programlaması ve uygulamasıyla uğraşan yerelde başka kurum yoktur. AB uyum sürecince Yapısal Fonların yönetilmesi için orta vadede kurulması beklenen bölge birimleri Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin birçoğunda olduğu gibi Türkiye'de de BKA olarak kurulacaktır.

Türkiye'de merkezden ve yerelden bazı girişimlerle BKA kurma çalışmaları 1990'ların başında başlamıştır. Merkezden olan girişimler GAP İdaresi'nin bölge ofisini ve GAP-Girişimci Destekleme Merkezlerini örnek göstermek mümkündür. Sivil toplum kuruluşları ve sanayi ve ticaret odalarının öncülük ettiği bu girişimlerden ilki Ege Bölgesi Kalkınma Ajansı'dır (EBKA). Ege Bölgesi Geliştirme Vakfı'nın (EGEV) kurulmasında öncülük ettiği EBKA 1993 yılında kurulmuştur. Fakat BKA olarak etkin bir şekilde çalışmamış, EGEV'in bünyesinde anonim bir şirket olarak varlığını sürdürmüştür. Diğer örnekler ise İzmir Ticaret Odası'nın (İZTO) İzmir için, Mersin Ticaret ve Sanayi Odası'nın (MTSO) Mersin için yaptığı çalışmalarıdır. İZTO İngiltere'den bir grup uzman ile bu çalışmalara başlamıştır. 2001 yılında İngiltere Ticaret Bakanlığı'nın uluslararası kolu olan Trade Partners ile bir antlaşma imzalamışlardır. Her ne kadar ilk etapta İZTO bünyesinde küçük bir ajans kurulmaya amaçlandıysa da bu gerçekleşmemiştir (Yasar, 2003, Kayasu ve diğ., 2003). Mersin'deki Kalkınma Ajansı Haziran 2002'de faaliyetlerine başlamıştır. Hedefinin, Mersin'in kalkınmasını altyapı gelişimi, yerel kalkınma

stratejileri, Mersin'in tanıtımı ve yerelin birlikte iş yapabilme kapasitesini artırarak sağlamak olduğu söylenebilir. 2004 yılında valiliklerin, odaların, üniversitele-  
rin ve belediyelerin katılımıyla Mersin Kalkınma ve İşbirliği Konseyi, Kalkınma Ajansına daha sağlam bir altyapı kazandırmak için kurulmuştur.

Yerelde bölgesel kalkınma kapasitesinin artırılması, 25 Ocak 2005 tarihinde yürürlüğe giren 5449 sayılı 'Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun' ile 26 Düzey 2 bölgesinde Kalkınma Ajansı kurulması planlanmaktadır. Bu bağlamda, BKA'lar Türkiye'de merkezin girişimiyle kurulacak stratejik ve operasyonel fonksiyonları olan kuruluşlar olacaktır. Yasada DPT merkezde koordinasyondan sorumlu kurum olarak tanımlanmıştır. Görevi bölgeler arası ve bölge içi gelişmişlik farklarını azaltıcı tedbirleri almak; planlama, programlama ve projelendirme konularında ajanslara rehberlik ve danışmanlık yapmak, plan ve programların uygulanmasını izlemek ve değerlendirmek; bölgesel gelişmeye yönelik iç ve dış kaynaklı fonların ajanslara tahsisi ile bunların kullanımına ilişkin usul ve esasları belirlemek ve ajanslar arası işbirliğini sağlamak ve ortak proje üretimini desteklemek olarak 5449 nolu yasada belirtilmiştir. Kısa-  
ca DPT'ye merkezde bölgesel politikayı belirleme, koordinasyon, değerlendirme ve izleme ile fonların tahsisi görevi verilmiştir.

Merkezde BKA'larla sıkı ilişki içinde olacak bir başka kurum 2006 Temmuzda çıkan kanunla kurulması planlanan Türkiye Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansı'dır. Ajans ulusal düzeyde yatırım desteği ve tanıtım stratejisi yapmak, yatırımcılara yönelik bilgilendirme ve yönlendirme hizmetleri tasarlamak ve sunmak, yatırımlara ilişkin izin ve onay işlemlerinin tamamlanmasında destek sağlamakla sorumludur. Bunu yaparken de BKA'larla işbirliği içinde olması gerektiği kanunda belirtilmiştir.

Yasada da vurgulandığı gibi BKA'ların hedefi kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek, kaynakların yerinde ve etkin kullanımını sağlamak ve yerel potansiyeli harekete geçirmek yoluyla ulusal kalkınma planı ve programları doğrultusunda bölgesel gelişmeyi hızlandırmak, sürdürülebilirliğini sağlamak, bölgeler arası ve bölge içi gelişmişlik farklarını azaltmaktır. Bunu sağlamak için yerel plan ve programların uygulanmasını sağlayıcı etkinlik ve projelere destek olmak; kalkınma hedeflerini gerçekleştirmeye yönelik olarak; kamu kesimi, özel kesim ve STK'lar arasındaki işbirliğini geliştirmek, bölgenin içsel potansiyeline yönelik araştırmalar yapmak, bölgenin tanıtımı yapmak, yatırımcılara ve girişimlere çeşitli hizmetlerle sağlamaya çalışmaktadır. Bu bağlamda amaçları ve aslında tanımlanmış olan görevleri Avrupa'daki diğer ajanslarla benzerlik göstermektedir (Pala, 2005).

Kurulacak BKA'larda dört temel örgütsel yapının olması öngörülmüştür. Bunlardan ilki Kalkınma Kurulu'dur. Danışma kurulu gibi faaliyet gösteren Kurul, bölgedeki kamu ve özel sektör temsilcileri ile STK'lar gibi aktörlerin katılımından oluşacaktır. İkinci yapı olan Yönetim Kurulu Ajans'ın karar organıdır. Valilerin

başkanlığını yapacağı Yönetim Kurulu, büyükşehir belediye başkanları veya il merkez belediye başkanları, il genel meclisi başkanları, sanayi ve ticaret odaları başkanları ve özel sektör ve/veya STK'lardan katılan üç temsilciden oluşacaktır. Genel Sekreterlik, Ajans'ın yürütme görevini üstlenirken bölgenin her ilinde kurulacak Yatırım Destek Ofisleri özel kesimdeki yatırımcıların kamu kurum ve kuruluşlarının görev ve yetki alanına giren izin ve ruhsat işlemleri ile diğer idari iş ve işlemlerini sonuçlandırmak üzere yönetim kurulu adına tek elden izlemek, eşgüdüm sağlamak ve yatırımları izlemekle sorumludur.

Her ne kadar AB ilerleme raporlarında ve öncelikler arasında bölgesel bir yapılanmadan bahsedilse de bunun yapısı ve nasıl olacağı hakkında bir bağlayıcılık söz konusu değildir. Türkiye de, üye olmuş veya halen adaylık sürecinde olan Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin çoğu gibi yerel düzeyde ekonomik kalkınmayı sağlayacak kurumların Kalkınma Ajansları olmasına karar vermiştir. Yeni çıkan yasayla birlikte kalkınma politikasında yerel aktörlerin de katılımıyla birlikte içsel kalkınmayı destekleyen, kapasiteyi artırmaya yönelik aşağıdan yukarı yaklaşımı benimseyen adımlar atılmıştır. Öncelikle AB destekli bölgesel kalkınma programlarının yürütüldüğü ve servis birimlerinin kurulduğu yerelliklerde Kalkınma Ajansları kurulması düşünülmüştür. Ancak uygulamada pilot bölge olarak daha önce yerelde Kalkınma Ajansları kurma konusunda çalışmalar yapmış olan İzmir ve Adana-Mersin (Çukurova) Düzey 2 bölgeleri seçilmiştir.

## **DEĞERLENDİRME**

Avrupa Birliği bölgesel politika alanı çerçevesinde yerellikler düzeyinde kurumsallaşma, yönetim ve programlama kapasitesinin oluşturulması önemlidir. AB politikalarını belirleyen iki temel ilke olan sorumlulukların paylaşılması ve yerinden yönetim (decentralization) ile yerindenlik (subsidiarity) ilkeleri özellikle bölgesel politika alanında vurgulanmaktadır. Bu ilkeler doğrultusunda, 1990'lı yılların sonundan bu yana üye ülkelerde yerel yönetimlerin, yerelliklerdeki aktörlerin ve STK'ların katılımı önemli görülmektedir. AB programlarına ve girişimlerine katılım için ön şart kurumların bir ağ (network) veya ortaklık (partnership) oluşturmalarıdır (Cameron and Danson, 2000). Bu bağlamda adaylık süresinde farklı ülkeler bölgesel politika ve Yapısal Fon'ların yönetimi için hem merkezde hem de yerel/bölgesel ölçeklerde yeni kurumlar oluşturmuştur.

AB'nin bölgesel politika'sına uyum sağlamak üzere aday ülkelere beklentilerini belirleyen başlıklar altında Türkiye de diğer aday ülkelerin yaptığı gibi çalışmalarını sürdürmektedir. AB'nin yapılacak uyum çalışmalarında oluşturulması gereken yasalar ve kurulması gereken kurumlar açısından aday ülkelere beklediği tek bir standart yaklaşım yoktur. Üye ve aday ülkelerin bölgesel politika'ya uyum için oluşturdukları birbirinden farklı yasal ve kurumsal yapılar bunu desteklemektedir. Orta ve Doğu Avrupa ülkelerine bakıldığında, Türkiye'nin tamamlamakta olduğu birçok aşamayı bu ülkelerin de adaylık süreçlerinde gerçekleştirdikleri görülmek-

tedir. Türkiye'de de Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde olduğu gibi İBBS (NUTS) tanımı yapılmış, Ulusal Kalkınma Programı hazırlanmış, Yapısal Fonların dağıtılması ve fonların kullanımı için değerlendirme ve izleme programları yapacak kurumlar tanımlanmış veya tanımlanmaktadır. Bu ülkelerinin merkezde bölgesel politikanın yönetilmesi için oluşturduğu kurumlara bakıldığında bakanlık, ulusal kalkınma ajanslarının veya konseylerinin varlığı sözkonusudur. Türkiye'de ise merkezi düzeyde bölgesel politika ve kalkınmadan sorumlu kurum DPT olarak tanımlanmıştır. 2005 yılındaki AB üyelik sürecindeki ilerleme raporunda da bu bir anlamda belirtilmiş ve DPT'nin karar verme mekanizmasının çok merkezi olduğu vurgulanmıştır. Bu raporda planlama, programlama, uygulama ve izleme görevlerinin DPT tarafından merkezden gerçekleştirilmesinin yerelliklerde yetersiz kurumsallaşmaya yol açacağı belirtilmektedir (EC, 2005).

Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin çoğunda bölgesel politikada kurumsal ve yönetsel bir yapı olarak adaylık sürecinde kurulmuş BKA'ları veya BKA benzeri yapıları görmek mümkündür. AB'nin bölgesel politika'nın yönetimi için beklediği aşağıdan yukarı bir yaklaşımla yerelliklerde işbirliği ve ortaklığı sağlayabilecek aracı kurumlar olan BKA'ların bu anlamda önemleri artmıştır. Türkiye'de de 2006 yılında çıkan Kalkınma Ajansları hakkındaki kanunla yerelliklerin kalkınmasında Kalkınma Ajanslarının rol oynayacağı ülkeler arasında yer alacaktır.

Kalkınma Ajanslarının en önemli görevleri kalkınma planı, stratejisi ve programı hazırlamak ve/veya hazırlanmış olan bu strateji ve programları uygulamak olmalıdır. Ayrıca KA'larının yerelliklerdeki aktörler arasında işbirliği ve eşgüdüm oluşturarak kalkınma faaliyetleri gerçekleştirmek görevleri de önemlidir. Türkiye'de kurulacak olan KA'larının özellikle bu konularda daha açık tanımlara gereksinimi vardır. Yasada sadece bölgesel kalkınma programları ve planlarına destek vermek ve izlemek gibi bir görev tanımlanmıştır. DPT bölge planları yapmak sorumluluğunu ve bölgelerarası farklılıklar için tedbir almak ve planlama programlama konularında danışmanlık ve rehberlik yapmak görevlerini üstlenmiştir. Bölge kalkınma planları hazırlanacak ve uygulanacaktır, ancak KA'ları ne hazırlayan ne de uygulayan kurum olacaktır. KA'ları izleyen, destekleyen ve değerlendiren kurumlar olarak görevlendirilmektedir. Bu da KA'larının en önemli görevlerinden biri olan bölgesel kalkınma stratejilerinin hazırlamadan nasıl bir ajansa dönüşecekleri sorusunu gündeme getirmektedir. İkinci önemli bir soru da KA'larının yasadaki belirtilen yapısının her yerellik için uygun olup olmadığıdır. KA'larının etkili kurumlar olarak ön plana çıkmasının nedeni, buldukları yerelliğin özelliklerine göre etkinliklerinin, görevlerinin ve kurumsal yapılarının değişmesidir. Dünya örneklerinde izlenen durum, uzun erimli hedeflere yönelik kalkınma politikalarının yerel aktörler arasında oluşturulan işbirliği ve eşgüdüm içeren kurumsallaşma sayesinde yerel kapasitenin artırılması ve çok katmanlı bir yönetim sistemiyle gerçekleştirildiğidir. Kalkınma Ajansları Türkiye için bir anlamda yerel ölçekte ekonomik kalkınma sağlamayı hedefleyen ilk kurum olacaktır. KA'ları, yerel ak-



törlerle işbirliği ve eşgüdüm içinde, içsel gelişmeyi yerel kaynakların etkin kullanımı ile sağlayıp, yatırımlara yön verebilirse bu hedef gerçekleştirilebilir.

## KAYNAKÇA

ABGS (2005) *Avrupa Birliği Mükteşebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı* <http://www.abgs.gov.tr/indextr.html>

Bachtler J, Downes R, Helinska-Hughes E ve MacQuarrie J (1999) Regional Development and Policy in the Transition Countries, *Bölgesel ve Sanayi Politikaları Araştırma Raporu*, No 36, Avrupa Politikaları Araştırma Merkezi, Glasgow: University of Strathclyde.

Bachtler J ve Yuill D (2001) Policies and Strategies for Regional Development: A Shift in Paradigm, *Bölgesel ve Sanayi Politikaları Araştırma Raporu*, No 46, Avrupa Politikaları Araştırma Merkezi, Glasgow: University of Strathclyde.

Beleli, Özsel (2005) 'Regional Policy and EU Accession: Learning from the GAP Experience', *Turkish Policy Quarterly*, Vol. 4, No. 3.

Cameron G ve Danson M (2000) The European Partnership Model and the Changing Role of Regional Development Agencies: A Regional Development and Organisation Perspective, *Governance, Institutional Change and Regional Development*'ta, sf.11-36, M. Danson, H. Halkier, G.Cameron (derleyenler), UK: Asgate Publishing.

EC (2005) *2005 Regular Report on Turkey's Progress Towards Accession* [http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key\\_documents/](http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/)

EC (2004) *2004 Regular Report on Turkey's Progress Towards Accession* [http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key\\_documents/](http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/)

Gorzalak G, Kozak M ve Roszkowski W (1998) Regional Development Agencies in Poland, *Governance, Institutional Change and Regional Development*'ta, sf.11-36, M. Danson, H. Halkier, G.Cameron (derleyenler), UK: Asgate Publishing.

Halkier H (2000) Regional Policy An Inter-organisational Approach, *Bölgesel ve Sanayi Politikaları Araştırma Raporu*, No 37, Avrupa Politikaları Araştırma Merkezi, UK: University of Strathclyde.

Halkier H, Danson M ve Damborg C (1998) *Regional Development Agencies in Europe*, UK: Jessica Kingsley Publishing.

Kayasü, S. (2006) 'Institutional Implications of Regional Development Agencies in Turkey: An Evaluation of the Integrative Forces of Legal and Institutional Frameworks', 42. ISoCaRP Kongresine sunulan bildiri, 14-18 Eylül, Yıldız Teknik Üniversitesi, İstanbul.

Kayasü S, Pınarcıoğlu M, Yaşar S S, Dere S, (2003) *Yerel/Bölgesel Ekonomik Kalkınma ve Rekabet Gücünün Artırılması: Bölgesel Kalkınma Ajansları*, İstanbul: İTO Yayınları.

Leonardi R (1993) *The Regions and The European Community: The Regional Response to The Single Market in The Underdeveloped Areas*, Frank Cass & Co. Ltd.

McMaster I (2004) From Regional Deficit to Institutional Overload? - Regional Policy in the Czech Republic, *Avrupa Politikaları Araştırma Makaleleri*, No 52, Avrupa Politikaları Araştırma Merkezi, Glasgow: University of Strathclyde.



McMaster I ve Ferry M (2003) Implication of EU Regional Assistance Programmes in Moravia-Silesia and Upper Silesia, UACES *Çalıştay: Regional Policy and Social and Economic Development in East Central Europe*, University of Paisley, Mayıs 2003.

OECD (2001) *Territorial Reviews-Hungary*, OECD Yayınları, Fransa.

Oğuzsoy, C M (2004) *The Structure of National and Subnational Institutions in European Union Candidate Countries and EU Implications'for Regional Policy*, Yüksek Lisans Tezi, Ankara: ODTÜ.

Pala, Arzu (2005) 'The Attempts in Regional Policy on the Road of EU Membership', Yayınlanmamış Doktora Raporu , Stuttgart: University of Tübingen.

Sweet M L, (1999) *Regional Economic Development in the European Union and North America*, sf. 76-196, Greenwood Publishing.

Tekeli İ ve İlkin S (2003) *Avrupa Birliği Türkiye ve Yerellik*, IULA-EMME.

Yaşar S S (2003) *Regional Development Agencies: Endogenous Dynamics and Regional Policy*, Yüksek Lisans Tezi, Ankara: ODTÜ.

# İMAR MEVZUATIMIZDA PLANLAMA KADEMELERİ VE ÜST ÖLÇEK PLANLAMA SORUNU

**Prof. Dr. Melih ERSOY**

*Orta Doğu Teknik Üniversitesi, Şehir ve Bölge Planlama Bölümü*

## **Özet**

*Bu bildiri, bölgesel kalkınmada önemli bir rehber ve araç olan üst ölçek planların tanımları, kapsam ve içerikleri ile yapım ve uygulanmalarında son yıllarda yapılan yasal düzenlemelerle ortaya çıkan karmaşık yapı üzerinde durulacak ve bu konuda geliştirilmiş bir öneri tartışılacaktır.*

*Bildirinin ilk bölümünde, planlama ve farklı ölçeklerdeki planların kademeli birlikteliği konuları üzerinde durulacaktır. Bunu, yürürlükteki mevzuat çerçevesinde üst ölçek planlar konusunun irdelenmesi izleyecektir. Son bölümde ise nasıl bir yasal düzenleme ile planlama sistemimizde yaşanan bu sorunun aşılabileceği tartışılacaktır.*

## **BÖLÜM 1**

Fiziksel planlama anlayış ve pratiği, belirli bir sorun ya da sorunlar yumağını çözmek amacıyla, yola çıkılan bir süreci temsil eder. Bu amaca ulaşmak için, bir yandan bu sorun/ların hangi yapısal ilişkiler bağlamında, neden ve nasıl ortaya çıktığı anlaşılmaya/ bilinmeye çalışılırken, diğer yandan da, bu bulguları irdelleyerek, sorunları çeşitli müdahale araçlarıyla nasıl çözebileceği araştırılır. Bu bağlamda, planlama sürecinin başlangıç noktasını somut gerçeklik oluşturmaktadır. Ancak, sorunla ilişkili görülen somut veri ve gözlemler zihinde/düşüncede sistematik hale getirilmediği sürece tam bir kaos görüntüsü verir. Tüm bu veri tabanının soyut düzeyde/kuramsal olarak yeniden düzenlenmesi, tüm ilişkilerin ayrıntı ve edimselliklerden arındırılarak yeniden kurgulanması gerekir. Diğer bir deyişle, soyuttaki somut yaratılır; somut, soyut düzeyde yeniden üretilir. Düşüncede planlama, ancak bu evreden sonra başlayabilir. Mevcut ilişkileri kavradıktan sonra ileriye yönelik olarak bunların nasıl bir biçim alacağını açıklayan diğer bir deyişle, kestirimle yetinen bir yaklaşım pozitivizmi temsil ederken, belirli değer yargıları çerçevesinde bu ilişkilerin nasıl yeniden biçimlendirilebileceğine,

yönlendirilebileceğine yönelik olarak soyut bir model geliştirme çabası, en genel anlamıyla planlama sürecinin başlangıcıdır. “Kentsel planlamada mevcut işleyiş, durum, eğilim ve beklentilerin belirlenerek sorunlar/olanaklar (SWOT analizleri) bağlamında değerlendirmeleri esastır” (Bademli, 2005). Düşünsel düzeydeki modelin somut bir tasarıma dönüşü “plan”, bu planın gerçekleştirilmesine yönelik uygulama sürecinin bütünü ise “planlama”dır. Planlama bu niteliği ile hem endüktif hem de dedüktif bir süreçtir. Ve uygulamadaki başarısı, soyutta kurulan somutun, dışsal gerçekliği ne kadar iyi temsil ettiğine bağlıdır.

Ne yazık ki, gerçek yaşamın karmaşık yapısı, değer sistemlerinin farklılığı ve politik güç dengelerinin görece statik ve direnç gösteren özelliği, hazırlanan planların uygulama sürecinde önemli ölçüde yeniden biçimlendirilmesini de zorunlu kılmaktadır. Farklı ölçeklerde hazırlanan planların bir üst ve bir alt düzeydeki planlarla ilişkilerinin kurulması, bu bağlamda önem kazanmaktadır. Planların Kademeli Birlikteliği ilkesi planlama sürecinin uygulama evresinde karşılaşılan sorunların azaltılmasına katkı yapabilmektedir.

Farklı soyutlama düzeylerinde hazırlanan fiziksel planların birbirleri ile uyumu *planların kademeli birlikteliği ilkesi* ile tanımlanmaktadır. Bu ilkeye göre, bir alt ölçekte alınan plan kararlarının bir üst ölçek plan kararları ile çelişmemesi, üst ölçek plan kararlarının alt ölçekte uygulanmasının imkânsız ya da sorunlu olduğunun tespit edildiği durumlarda ise, üst ölçek plan kararının yeniden gözden geçirilmesi esastır.

“Bu süreçte, görece büyük alanlar için üretilmiş genel ve soyut kurallardan (üst ölçek planlar) ve bu kurallara bağlı olarak daha dar alanlar için üretilen özel ve somut kararlara (alt ölçek planlar) varılan bir yol izlenmektedir. Burada önemli olan, statik bir planlama anlayışı ile sadece plan ölçeklerini değiştiren bir odaklama yapmaktan çok, ölçekler arasında geri besleme yöntemi ile sürekli olarak kendisini öngörülemeyen gelişme ve ilişkilerin yaratacağı potansiyel sapmalardan koruyacak bir dinamizmi sağlamaktır.” (Ersoy, 2000:36)

Daha açık bir ifadeyle, “üst ölçekli planlar, geliştirilen temel hedefler, oluşturulmuş politika ve prensiplere uygun olarak kentin ana gelişme kararlarını ve arazi parçalarının kullanım biçimlerini ilke düzeyinde veren, soyutlama düzeyi yüksek belgelerdir... Bir üst ölçekte belirtilen ana kararlar bir alt ölçekte geçirilirken, bu yeni ölçekte, üst ölçekte ayrıntılanmamış olan dolayısıyla yeni denilebilecek kararlar alınabilir” (Ersoy, 2000:37). Ancak, her durumda, alt ölçekli planları denetleyen, yönlendiren ve esneklik çerçevesini çizen üst ölçekli planlardır. Bu nedenle, üst ölçekli planlarda alınacak kararlar, alt ölçeklerde yapılacak binlerce planın aynı bir hedefler sisteminin ana ilkelerini benimsemelerini, diğer bir deyişle aynı dili konuşmalarını sağlamaları açısından son derece önemlidir.

## **BÖLÜM 2**

Günümüzde kent planlaması mevzuatı çok sayıda kurum ve kuruluşun yetki alanlarına girmekte ise de bu alanda temel yasa 3194 sayılı İmar Kanunudur. Bu yasa ve ilgili yönetmeliklerinde, fiziki plan kademelenmesi ile bu planların yapım ve onaylanmasına ilişkin yetki ve yükümlülükler belirlenmiştir.

İmar Kanunu'nun "İmar Planları İle İlgili Esaslar Planlama Kademeleri" başlıklı 6. maddesinde de "*Planlar, kapsadıkları alan ve amaçları açısından; "Bölge Planları" imar planları ise, "Nazım İmar Planları" ve "Uygulama İmar Planları" olarak hazırlanır*" hükmü getirilmiştir. Diğer bir deyişle, mekânsal planlar, aşağıdaki kavramlar açıkça kullanılmamakla birlikte, iki ana kademede tanımlanmıştır: Üst Ölçekli Planlar (Bölge Planı) ve Alt Ölçekli Planlar (İmar Planları). İmar Planları da kendi içinde Nazım ve Uygulama İmar planları olarak ikiye ayrılmaktadır. Yasanın, "Tanımlar" başlıklı 5. maddesinde yer alan bir başka plan türü ise Çevre Düzeni Planıdır. Bu plan türü gerek tanımda verilen içerik gerekse "imar planları" tanımı içinde yer almadığı için, yine üst ölçekli bir plan türü olarak görülmelidir. Özetle, İmar Kanunu'nun ilgili maddeleri birlikte değerlendirildiğinde, sistematik bir biçimde tanımlanmamasına karşın 3 ana plan kademesinden söz edilebilir: Bunlar; 1) Bölge Planları, 2) Çevre Düzeni Planları ve 3) İmar Planlarıdır.

Aşağıda bu planlara ilişkin olarak mevzuatta yer alan tanımlara yer verilecektir:

**Bölge Planları:** Yasal plan kademelenmesinin ilk basamağı olarak *bölge planları* gösterilmektedir. Ülkemizde bölge planlarının geçmişi 60'lı yıllara kadar uzanır. Hazırlanan ilk bölge planı Doğu Marmara Bölgesi Planıdır. Bunu, Zonguldak Projesi, Çukurova projesi, Keban Projesi, Antalya Projesi, Güneydoğu Anadolu Projesi, Doğu Anadolu Projesi, Doğu Karadeniz Bölgesi Gelişme Planı ve Yeşilirmak Havzası Gelişim Projesi izlemiştir. Anılan projeler DPT, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, Başbakanlık GAP İdaresi gibi merkezi hükümet düzeyindeki birimler tarafından hazırlanmış, ancak bu planların yaşama geçirilmesine yönelik yasal düzenleme olmadığı için uygulanmaları sağlanamamıştır. (Keleş: 2006)

Yürürlükteki İmar Kanununun planları tanımlayan bölümünde bölge planları ile ilgili ayrıntılı bir açıklama yer almamaktadır. DPT tarafından yapılması öngörülen bölge planlarının ölçeğinin, yasada bu konuda bir hüküm olmasa da 1/100 000 ve üzeri ölçeklerde olacağı açıktır.

1994 yılında yürürlüğe giren 540 Sayılı "Devlet Planlama Teşkilatı Kuruluş Ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname" de DPT'nin görevleri içinde bölge planları hazırlamak gibi bir ifadeye yer verilmemektedir. Ancak, "Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü" nün görevlerinin sayıldığı 14. Madde'de Müdürlüğe, "il ve ilçe bazında araştırma ve planlama çalışmaları yapmak, diğer kamu kurum ve kuruluşlarının bu konularda yapacakları çalışmaların Kalkınma Planları ve Yıllık Programlarla tutarlılığını sağlamak, yapısal uyum

politikalarının uygulanması sırasında ortaya çıkabilecek sorunların çözümü amacıyla projeler geliştirmek ve bu konularda yapılacak çalışmaları koordine etmek, kalkınma ajanslarının genel koordinasyonunu sağlamak ve bunlarla ilgili iş ve işlemleri yürütmek, yerel istihdamın ve girişimciliğin geliştirilmesi çerçevesinde küçük ve orta ölçekli sanayi işletmelerinin, esnaf ve sanatkârların ve kırsal kesimin sorunlarına yönelik politikalar geliştirmek, kurumsal ve hukuki düzenlemeler ile ilgili görüş vermek, uygulamayı yönlendirmek, kalkınmada öncelikli yöreleri ve ihtiyaçlarını tespit etmek, bu yörelerin özelliklerini dikkate alarak daha hızlı bir gelişme sağlanması amacıyla gerekli çalışmaları yapmak, bölgesel kalkınma projeleri ile ilgili koordinasyonu sağlamak ve görev alanına giren konularda görüş vermek ve uluslararası kuruluşlarla temas ve müzakerelere iştirak etmek” görevleri verilmekte, ancak yine de açıkça “bölge planı” ifadesine yer verilmemektedir.

Diğer bir deyişle, DPT'nin bu konudaki görevi kendi yasasından değil, İmar Kanunu'nun “Planların Hazırlanması ve Yürürlüğe Girmesi” ile ilgili 8. maddesinde yer alan hükümden kaynaklanmaktadır. Buna göre, “Bölge planları; sosyo-ekonomik gelişme eğilimlerini, yerleşmelerin gelişme potansiyelini, sektörel hedefleri, faaliyetlerin ve alt yapıların dağılımını belirlemek üzere hazırlanacak bölge planlarını, gerekli gördüğü hallerde Devlet Planlama Teşkilatı yapar veya yaptırır”. 1985 yılında yürürlüğe giren İmar Kanununun 8. maddesi ile DPT'ye verilen bu görevin, Teşkilatın kuruluş ve görevleri ile ilgili olarak 9 yıl sonra yürürlüğe giren KHK da açıkça belirtilmemesi, merkezi hükümetlerin üst ölçekli mekansal planlama konusundaki isteksizliğinin açık bir göstergesi olarak yorumlanabilir.

Özetle, ülkemizde yürürlükteki mekansal planlama sistemi içinde ülkesel düzeyde bir plan kavramı ve yaklaşımına yer verilmediği gibi, Bölge Planlarına ilişkin ifadeler de son derece yetersiz, muğlak olduğu gibi bölge planlaması tekniği içeriği ve yaptırımları da tümüyle belirsizlik içinde bırakılmış bir kademedir.

**Metropolitan Alan Planları:** Planların kademelenmesinde, bölge planlarını izleyen sırada yer alması gerekirken, 3194 sayılı İmar Yasası'nın “Tanımlar” ve “Planlama Kademeleri” içinde yer almayan, ancak Yasanın 9.maddesinde adı geçen **Metropolitan Alan Planları**, kapsam ve ölçek bakımından bölge planları ile çevre düzeni planları arasında yer alması gereken planlardır.

Metropolitan alan, “yüksek yoğunluklu büyük bir merkez ile onu çevreleyen ve onunla sıkı günlük ekonomik sosyal ve kültürel ilişkisi olan farklı büyüklükteki kentsel ve kırsal yerleşmelerden oluşan ve gelişmiş bir toplumun yaşadığı alan” olarak tanımlanabilir. Metropolitan alan yer yer Büyükşehir belediye sınırları ile örtüşen, yer yer de bu sınırları aşan bir mekanı tanımlamaktadır. Bu tanımla ile günümüzün Bölge Kentleri (city regions) kavramı ile tanımlanan ve yönetsel olmaktan çok işlevsel bir alanı kapsayan alanlar için de bu planlama ölçeğinden söz edilebilir. Büyükşehirlerde ve metropollerde kent ölçeğinde yapılacak planların

ilk basamağını, bu tanım çerçevesinde belirlenen metropoliten alanın tümü için hazırlanacak olan bir Metropoliten Alan Planı oluşturmalıdır. Bu plan ekonomik, sosyal ve fiziksel verilerin ışığında, ana kent ve etki alanı içinde kalan kentsel ve kırsal yerleşmeler için ekonomik, demografik, sosyal ve mekansal gelişme esaslarını belirleyen ana şema niteliğindedir.

Metropoliten alanın gelecekte üstleneceği ekonomik rol, metropoliten alanda yaşayacak toplam nüfus, bu nüfusa ait istihdam dağılımı ile bu nüfus için gerekli yaşam ve çalışma alanları ile bu merkezde sunulan hizmetlerden yararlanmak için bölge içinden gelecek nüfus için gerekli hizmet ve rekreasyon alanlarının mekansal büyüklük ve gelişme yönlerinin belirlenmesi vb. konular Metropoliten Alan Planı ile tanımlanmalıdır. Üst ölçek plan kararları olarak tanımlanan bu kararlar, daha alt ölçeklerde hazırlanacak imar planlarında temel veriler olarak kabul edilmesi gereken hedef ve stratejileri oluşturmaktadır. Alt ölçekteki planlar, yukarıda özetlenen farklı soyutlama düzeyi ve kendi ölçeğinin gerektirdiği ayrıntıda, ancak Metropoliten Alan Planı ile belirlenen nüfus, istihdam ve mekansal yerleşim büyüklüklerini esas almak koşuluyla hazırlanırlar. Alt ölçeklerde hazırlanan planlara göre geri besleme yöntemi ile bir üst ölçekteki planda değişiklik yapılması her zaman mümkün olmakla birlikte bu değişiklikler nüfus büyüklüğü ve mekansal gelişme yönü gibi temel kararlarda olamaz.

Yukarıda da belirtildiği gibi, her ne kadar *Metropoliten Alan Planları* 3194 sayılı İmar Yasası'nın plan tanım ve kademelenmesi içerisinde yer almamakta ise de, İmar Kanununun 9. maddesinde, "*Bakanlık gerekli görülen hallerde, kamu yapıları ile ilgili imar planı ve değişikliklerinin, umumi hayata müessir afetler dolayısıyla veya toplu konut uygulaması veya Gecekondu Kanununun uygulanması amacıyla yapılması gereken planların ve plan değişikliklerinin, birden fazla belediyeyi ilgilendiren Metropoliten Alan Planlarının veya içerisinden veya civarından demiryolu veya karayolu geçen, hava meydanı bulunan veya havayolu veya denizyolu bağlantısı bulunan yerlerdeki imar ve yerleşme planlarının tamamını veya bir kısmını, ilgili belediyelere veya diğer idarelere bu yolda bilgi vererek ve gerektiğinde işbirliği sağlayarak yapmaya, yaptırmaya, değiştirmeye ve re'sen onaylamaya yetkilidir.*" hükmü yer almaktadır.

2001 yılında Plan Yapımına Ait Esaslara Dair Yönetmeliğin 4. Maddesinde yapılan değişiklikle, Metropoliten Alan Planları adı zikredilmeden, Bakanlığın eşgüdümünde yapılacak Çevre Düzeni Planlarının içeriği bu planları da kapsayacak biçimde tanımlanmıştır. Buna göre, "*Çevre düzeni planı sınırları, yönetsel, mekânsal ve işlevsel bütünlük arz eden bir veya birden fazla il sınırları bütününi veya bir kısmını kapsayacak şekilde belirlenir.*

*Planlar, ilgili kurum ve kuruluşlarla ve plan kapsamındaki ilgili idarelerle işbirliği sağlanarak Bakanlıkça yapılır veya yaptırılır... Kentsel gelişme alanı ihtiyacının büyük şehir belediye sınırları ve mücavir alan sınırları dışında karşılanma gereği halinde, kent bütününi, kentsel gelişme alanını ve bu alanlarla bütünlük gösteren*

*alanları kapsayan çevre düzeni planları, Bakanlığın koordinasyonu altında, ilgili büyük şehir belediyesi ve valilikçe ortaklaşa yapılır.” hükümlerine yer verilmektedir.*

2001 yılında yönetmelik düzeyinde yapılan bu düzenleme, büyükşehir sınırlarının kısıtlı bir alana sıkıştığı 5216 sayılı yasa öncesi dönemde büyükşehirler çevresinde kurulan belde belediyelerini tek bir üst ölçekli plan disiplini altına sokmak için Bakanlığa verilen bir eşgüdüm görevi idi. Ancak, 2003 yılında Çevre ve Orman Bakanlığı Teşkilat yasası ile 2004 yılında 5216 sayılı Büyükşehir yasasının yürürlüğe girmesi ile bu düzenleme geçerliliğini büyük ölçüde yitirmiştir. Diğer yandan, İmar Yasası ile Bakanlığa verilen birden fazla belediyeyi ilgilendiren Metropolitan Alan Planları yapma yetkisi halen yürürlüktedir.

Bayındırlık ve İskân Bakanlığı uzun yıllar bu yetkiyi kullanmak konusunda çekinceli davranmıştır. 2001 tarihinde Yönetmelikte yapılan değişikliklerle, metropoliten alanlardaki çevre düzeni planlarının yapımı ve onayı konusundaki yetki ve görevini kısıtlı da olsa belirleyen hükümlerin uygulanabilirliğini yitirmesi ile Bakanlığın bu yetkisini nasıl kullanabileceği açık değildir.

Bu noktada üzerinde durulması gereken konu, İmar Kanunu'nun 9. maddesindeki ifadeden yola çıkarak metropoliten alanda yapılan ve “Metropoliten Alan Planı” adı verilen bir planın plan kademelenmesinde hangi aşamayı oluşturduğudur. Çevre düzeni planı ve metropoliten alanlarda yapılacak “ülke ve bölge plan kararlarına uygun olarak konut, sanayi, tarım, turizm, ulaşım gibi yerleşme ve arazi kullanılması kararlarını belirlemek üzere” yapılacak olan “Metropoliten Alan Planı” arasında bir içerik farkı bulunmayacak, dolayısıyla plan kademelenmesinde bu plan, çevre düzeni planı yerine geçebilecektir. Bugün yürürlükte olan mevzuata göre, benzer, hatta aynı içerikte hazırlanmış ve onaylanmış olan bir Metropoliten Alan Planı bulunan yerlerde ayrıca bir çevre düzeni planının varlığını sorgulamanın anlamlı olmadığı söylenmelidir. Ancak, bir kez Metropoliten Alan Planları kapsam ve içerik açılarından çevre düzeni planları ile aynı işlevi yerine getirdiği ileri sürüldüğünde, Çevre Bakanlığı yetkili olduğunu ileri sürecek ve Bakanlıklar arasında yeni bir yetki tartışması başlayacaktır.

Özetle, Metropoliten Alan Planları kentlerin gelişme strateji ve politikalarının belirlendiği belgeler olup, bu planlarla alınan kararlar daha sonra yapılacak tüm alt ölçek planları yönlendiren ve alt ölçek planlarda esas alınması gereken temel unsurlardır. Yukarıda da belirttiğimiz gibi, mevzuatımızda “Metropoliten Alan Planları” adıyla bir planlama kademesinden söz edilmemesine ve son yıllarda bu amaca yönelik olarak yapılan yeni yasal düzenlemelerle bu plan türünün önemi azaltılmış olmasına karşın yine de gerekli görüldüğü durumlarda başvurulabilecek olan ve birden çok ili kapsayacak bir alt bölge planı olarak korunmalıdır. Ancak, yürürlükteki mevzuat buna olanak tanımadığı gibi, Bölge Planları dışında üst ölçekli planların tümü hiç bir ayırım gözetilmeden Çevre Düzeni Planı adıyla adlandırıldığı için yeni tartışmalara da yol açacaktır.



**Çevre Düzeni Planları:** Mevzuatta belirtilen plan kademelenmesi açısından bakıldığında Bölge Planlarını izleyen ikinci kademede **çevre düzeni planları** yer almaktadır. İmar Kanunu'nun 5. maddesine göre Çevre Düzeni Planı, “ülke ve bölge plan kararlarına uygun olarak konut, sanayi, tarım, turizm, ulaşım gibi yerleşme ve arazi kullanılması kararlarını belirleyen plandır”. 1985 yılında yürürlüğe giren İmar Kanunu'nun “Tanımlar” başlıklı bu maddesinde yer alan Çevre Düzeni Planlarının kapsamı, içeriği, ölçeği, yapım ve onamasına ilişkin olarak yasanın başka hiç bir maddesinde başka bir hüküm getirilmemiştir. Ancak, Bölge Planlarının başarısızlığı, imar planları üzerinde üst ölçekte planlarının önemini artırınca, Çevre Düzeni Planları uzun yıllar bu konuda İller Bankası tarafından hazırlanan “İmar Planlarının Düzenlenmesi ile ilgili Teknik Şartlaşma” da tanımlanan içerik ve kapsamla Bayındırlık ve İskan Bakanlığı tarafından yapılmıştır.

Nihayet, Bakanlık, 1985 yılında yürürlüğe giren Plan Yapımına Ait Esaslara Dair Yönetmelikte, 16 yıl sonra Marmara Depremine sağladığı ivme ile 2001 yılında (Ek: 17 Mart 2001/24345 R.G.) oldukça kapsamlı bir düzenleme yaparak Çevre Düzeni Planlarına ilişkin olarak ayrıntılı hükümlere yer vermiş, tanımı, ölçekleri, içeriği, yapım ve onama süreçleri açıklanmıştır.

Buna göre, “Çevre Düzeni Planı, konut, sanayi, tarım, turizm, ulaşım gibi sektörler ile kentsel-kırsal yapı ve gelişme ile doğal ve kültürel değerler arasında koruma-kullanma dengesini sağlayan ve arazi kullanım kararlarını belirleyen yönetsel, mekansal ve işlevsel bütünlük gösteren sınırlar içinde, varsa bölge planı kararlarına uygun olarak yapılan, idareler arası koordinasyon esaslarını belirleyen, 1/25000, 1:50000, 1:100000, veya 1:200000 ölçekte hazırlanan, plan notları ve raporuyla bir bütün olan plandır”.

Aynı Yönetmeliğin 5. Maddesinde bu plan türüyle ilgili olarak daha ayrıntılı bilgi verilmektedir. Buna göre, “Çevre düzeni planları, varsa bölge planı esas alınarak yapılır. Çevre düzeni planlarının hazırlanması sürecinde, planlanacak alan ve yakın çevresindeki alanlarda aşağıda genel başlıklar halinde belirtilen konularda ilgili kurum ve kuruluşlardan veriler elde edilir: **a)** Planlama alanının konumu ile ilgili bilgiler, **b)** Yönetim yapısı, idari bölünüş, sınırlar, **c)** Fiziksel yapı ve mevcut arazi kullanımı, **d)** Çevresel değerler ve koruma alanları, **e)** Afet verileri, afete maruz alanlar, yerleşmeler ve özellikleri, **f)** Planlama alanı ile ilgili demografik, sosyal, ekonomik, kültürel, tarihi vb. bilgiler, **g)** Ulaşım ve enerji dahil teknik altyapı, **h)** Sektörel yapı, **i)** Askeri alanlar, **j)** Mülkiyet yapısı, **k)** Yerleşmelerle ilgili yerel özellikler, **l)** Planlama alanının özelliğine göre diğer konular.

Çevre düzeni planı yapılacak alan ve yakın çevresinin bir bütünlük içinde ele alınması ve değerlendirilmesi için eşik analizi, yerinde yapılan incelemeler gibi fiziksel çalışmalarla birlikte, bilimsel tekniklere ve yöntemlere dayalı, yeterli nitelikte ve kapsamda ekonomik, sosyal, kültürel, politik, tarihi, sektörel ve teknolojik araştırmalar yapılır, ilgili kurum ve kuruluşların görüş ve önerileri alınır ve değerlendirilir.



Çevre düzeni planı kararları, yapılan inceleme, araştırma sonuçları ve görüşler değerlendirilerek oluşturulur. Plan raporunda, yapılan tüm inceleme ve araştırmalar, alınan görüş ve öneriler ve yapılan değerlendirmelerle birlikte, planın gerçekleştirilmesini sağlayacak uygulama araçları, kurumsal yapı ve denetim konularına dair ilkeler de yer alır”.

Aynı Yönetmeliğin 6. Maddesi ÇDP’lerde hangi konulara ilişkin çalışma, araştırma ve siyasetleri kapsamaması gerektiği konusunda şu ifadelerle yer verilmektedir: “Çevre düzeni planı sınırları içerisinde kalan alanlarda; Yerleşilebilirlik ilkesi ve taşıma kapasitesi göz önünde bulundurularak koruma kullanma dengesinin sağlanması, Makro ölçekte nüfus dağılımı ve yoğunluk kararlarının verilmesi, Kısıtlı doğal kaynakların, artan yerleşik nüfusun ekonomik ve sosyal yapısını güçlendirerek, gereksinimlerini karşılayacak biçimde kullanılmasının sağlanması, Doğal, tarihi, kültürel çevre değerlerinin korunması, Tarım alanlarının, sit alanlarının, orman alanlarının, özel çevre koruma alanlarının, ekolojik açıdan korunması gerekli alanların, sulak alanların, uluslararası sözleşmelere konu alanların, kıyı alanlarının ve benzeri alanların, ilgili mevzuatında öngörülen kurallar çerçevesinde kullanımı ve korunması, Yatırımların koordineli olarak kullanıma sunulması, Planlama sürecinin analiz, araştırma ve sentez aşamalarında, yönetmelikte belirlenen konularda yapılan çalışmaların ve toplanan değişik sınıflar ve türdeki verilerin planlama kararlarının oluşumunda etkin kullanımı, Afete maruz bölge, yerleşme ve alanlardaki afet risklerinin belirlenmesi ve bu risklerin plan kararlarında dikkate alınması, Alt ölçekli planlamaya veri teşkil edecek politikaların oluşturulması, esastır”.

8. Madde ise ÇDP’lerin yapımına ilişkin hükümler taşımaktadır. Buna göre, “Bakanlığın plan yapım yetkisini devrettiği birden fazla idareyi kapsayan planlama çalışmalarında, koordinasyon Bakanlığa aittir. Planlama alanı içinde yer alan idarelerin planlama sürecine katılımı, görev, yetki ve sorumlulukları ve alt ölçek plan yapımı ile ilgili esaslar, gerektiğinde protokolle belirlenir”.

Bayındırlık ve İskân Bakanlığı’nın 2001 yılında ilgili yönetmelikte yaptığı bu kapsamlı değişiklikle Çevre Düzeni Planları yasal zeminde ilk kez anlamlı bir bütünsellik kazanmış iken bu kez de bu planları yapmakla yetkili İdarenin kim olacağı konusunda Çevre ve Orman Bakanlığı yeni bir tartışma ve anlaşmazlığa yol açtı. Siyasi düzeyde sürdürülen bu tartışma 2003 yılında Çevre ve Orman Bakanlığı lehine sona erdi.

Buna göre, 2003 yılında yürürlüğe giren “Çevre ve Orman Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki 4856 sayılı Kanun”un “Bakanlığın Görevleri” başlıklı 2.maddesinin (h) fıkrasında şu ifadelerle yer verilmektedir: “Dengeli ve sürekli kalkınma amacına uygun olarak ekonomik kararlarla ekolojik kararların bir arada düşünülmesine imkân veren rasyonel doğal kaynak kullanımını sağlamak üzere, kalkınma plânları ve bölge plânları temel alınarak çevre düzeni plânlarını hazırlamak veya hazırlatmak, onaylamak, uygulanmasını sağlamak”. Ancak,

Çevre ve Orman Bakanlığı bu planların kapsam, içerik, ölçek ve yapımlarına yönelik ayrıntılı bir yeni düzenleme getirmedi. Böylece, Çevre Düzeni Planları ile ilgili olarak Bayındırlık ve İskân Bakanlığına 2001 yılında yönetmelik düzeyinde yaptığı kapsamlı ve yerinde düzenleme ile tanınan yetki, yasa düzeyinde yapılan bir başka düzenleme ile hukuken bir başka Bakanlığa aktarılmış oldu.

2004 yılına gelindiğinde ise, üst ölçekli planlarla ilgili olarak yeni yasal düzenlemelerin gündeme geldiğini görüyoruz. Bu yılda yürürlüğe giren 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun görev, yetki ve sorumluluklarla ilgili 7.maddesinde şu ifadeye yer verilmektedir: “Çevre düzeni plânına uygun olmak kaydıyla, büyükşehir belediye ve mücavir alan sınırları içinde 1/5.000 ile 1/25.000 arasındaki her ölçekte nazım imar plânını yapmak, yaptırmak ve onaylayarak uygulamak”. Bu madde Geçici 1. madde<sup>1</sup> ile birlikte, nazım plan üst ölçeğini 1/5.000 den 1/25.000 e yükseltmekte ve bu aralıkta yapılacak planlara da “nazım plan” adını vermektedir. Burada akla gelen ilk soru, 1/25.000 ölçekli planların Plan Yapımına Ait Esaslara Dair Yönetmelikte Çevre Düzeni Planı olarak tanımlandığı ve kapsam ve içeriğinin de buna göre tanımlanmış olmasının neden olacağı karmaşadır. Diğer bir deyişle, Büyükşehir Kanunundaki hüküm, ölçek itibariyle 1/25.000 ölçekli planları “nazım plan” olarak tanımlarken 1/5.000 ölçekte hazırlanacak nazım planlarla kapsam ve içerik açısından nasıl bir farklılık göstereceğine ilişkin bir soruyu yanıtızsız bırakmaktadır.

Aynı Kanunun Geçici 2 maddesi<sup>2</sup> ile nüfuslarına göre Büyükşehirlerin sınırları büyük ölçüde genişletilerek bu alanlarda çok sayıda belediyenin ortak disiplinden kopuk olarak yaptıkları planların yarattığı kaos önlenmeye çalışılmıştır. Bu hüküm, yukarıda da değindiğimiz gibi, Bakanlığın Metropoliten Alan Planı hazırlamasına temel oluşturan planlama sorununu da büyük ölçüde çözdüğü için Bakanlığın üst ölçekte plan yapma gerekçelerini zayıflatmıştır.

2005 yılına yürürlüğe giren 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ise yeni bir çevre düzeni planından söz etmektedir. Kanunun il özel idaresinin görev ve sorumluluklarının sayıldığı 6.maddesinde İdareler ilin çevre düzeni plânını hazırlamakla görevlendirilmektedirler. Buna göre, “İl çevre düzeni plânı; valinin koordinasyonunda, büyük şehirlerde büyük şehir belediyeleri, diğer illerde il belediyesi ve il özel idaresi ile birlikte yapılır. İl çevre düzeni plânı belediye meclisi ile il genel meclisi tarafından onaylanır”. Bu planların kapsamı, içeriği ve ölçeği konusunda açık hükümlerin olmaması yetki ve sorumluluk açısından zaten yeterince karmaşık olan çevre düzeni planları konusunda yeni bir tartışma ortamının yaratılmasına neden olmuştur.

Nitekim uygulamada bir yandan ilin bütünü için 1/25.000 ölçekli il çevre düzeni planı hazırlayarak, Çevre ve Orman Bakanlığını devreden çıkartmak isteyen il özel idareleri olduğu gibi, ilin bir bölümü için hazırlanan 1/25.000 ölçekli planı il çevre düzeni planı olarak adlandırıp, bu planı İl Özel İdaresi ve Belediye Meclisinden geçirerek yürürlüğe koyan il belediyeleri de olmuştur. Bu İdareler, 2005

yılında yürürlüğe giren 5393 sayılı Belediye yasasının 84.maddesinde yer alan “bu kanunla belediyenin sorumlu ve yetkili kılındığı görev ve hizmetlerle sınırlı olarak... 1.5.2003 tarihli ve 4856 sayılı Çevre ve Orman Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ile... bu kanun hükümlerine aykırılık bulunması durumunda bu kanun hükmü uygulanır” hükmünü gerekçe göstererek Çevre ve Orman Bakanlığının bu planlarla ilgili onay yetkisi olmadığını ileri sürmüşlerdir.

İl Özel İdaresi ile Büyükşehir ve İl Belediyelerine, İl Çevre Düzeni Planlarını hazırlama görevinin verilmesi üzerine ortaya çıkan bu karmaşayı önlemek üzere Çevre ve Orman Bakanlığının Çevresel Etki Değerlendirmesi ve Planlama Genel Müdürlüğü tarafından yayınlanan 25.04.2005 tarih ve 2097-23859 sayılı genelge ile, “Sınırları il sınırlarından küçük ve/veya büyük olan yeni çevre düzeni planı yapma, yaptırma ve onama yetkisi”nin Çevre ve Orman Bakanlığında olduğu, il sınırları ile “birebir aynı olan” Çevre Düzeni Planlarının ise İl Özel İdareleri tarafından yaptırılabilceği belirtilerek, yetki alanları ayrılmaya çalışılmıştır.

Ancak, gerek yasada gerekse anılan genelgede İl Çevre Planlarının hangi ölçekte yapılacağına ilişkin bir ifade yer almadığı için İl Özel İdarelerinin il sınırları ile çakışan alanda 1/25.000 ölçekli İl Çevre Düzeni Planı yaptırabileceklerine yönelik bir tartışmanın açılması önlenememiştir. Bu yaklaşımın, İl Özel İdaresi yasasında yer alan ve üst ölçekli bir plan olması öngörülen İl Çevre Düzeni Planına ilişkin ifadesinin ruhu ile uyummadığı ise açıktır.

Ölçek konusunda ortaya çıkan tartışmalar ise, ancak 2006 yılında sonuçlandırıldı. 26.04.2006 yılında yürürlüğe giren 5491 sayılı yasa ile değişik 2872 sayılı Çevre Kanunu'nun 9.maddesinin (b) fıkrasına göre, “Ülke fizikî mekânında, sürdürülebilir kalkınma ilkesi doğrultusunda, koruma-kullanma dengesi gözetilerek kentsel ve kırsal nüfusun barınma, çalışma, dinlenme, ulaşım gibi ihtiyaçların karşılanması sonucu oluşabilecek çevre kirliliğini önlemek amacıyla nazım ve uygulama imar plânlarına esas teşkil etmek üzere bölge ve havza bazında 1/50.000-1/100.000 ölçekli çevre düzeni plânları Bakanlıkça yapılır, yaptırılır ve onaylanır. Bölge ve havza bazında çevre düzeni plânlarının yapılmasına ilişkin usul ve esaslar Bakanlıkça çıkarılacak yönetmelikle belirlenir”.

Plan kademelenmesinde üçüncü kademeyi oluşturan **imar planları** ise, nazım ve uygulama imar planı olarak ikiye ayrılmaktadır. Çevre düzeni planını, yeni düzenlemelerle 1/25 000 ya da 1/5 000 ölçekte hazırlanan *nazım imar planları*<sup>3</sup> ile 1/1000 ve daha küçük ölçekte hazırlanan *uygulama imar planları* izlemektedir. İmar mevzuatında en sık başvurulmuş en eskiye dayanan bu kademe konusunda, son düzenlemelerle nazım planların 1/25.000 ölçekte de yapılabilceği hükmü bir yana konulduğunda, önemli bir anlaşmazlık söz konusu değildir.

Özetle, son yasal düzenlemeler birlikte okunduğunda yürürlükteki planlama sisteminin 3 ana kademelerden oluştuğu ileri sürülebilir: Planların “kademeli birlik-teliği” ilkesi çerçevesinde, aşağıda verilen “her alt ölçek planlama kademesinin

bir üst ölçektekinden daha fazla bilgi ve ayrıntı içermesi, kendi özgün ölçeğinin gerekli kıldığı yeni bilgi ve verileri de kapsayan, ancak bir üst ölçeğin ana kararlarını koruyan özgün bir plan olması beklenir” (Ersoy, 2000:37). Dolayısıyla çevre düzeni planları bölge planlarının, nazım imar planları çevre düzeni planlarının, uygulama imar planları da nazım imar planlarının büyütülmüş kopyaları değil, soyuttan somuta inen plan kararlarının alındığı farklı özellikleri ve ayrıntıları içeren belgeler olmak durumundadır.

PLAN ADI	PLANLAMA ALANI	ÖLÇEK	PLAN YAPMA YETKİSİ	PLAN ONAMA YETKİSİ	HUKUKİ DAYANAK
<i>Bölge Planı</i>	Bölge	Belirsiz	DPT	DPT	3194 Sayılı İmar Kanunu
<i>İl Çevre Düzeni Planı</i>	İl Sınırları içinde kalan alan	Belirsiz	İl Özel idaresi	İl Özel İdaresi ile İlgili Belediye	5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu
<i>Metropoliten İmar Planı</i>	Metropoliten Alan	Belirsiz	BİB	BİB	3194 Sayılı İmar Kanunu
<i>Çevre Düzeni Planı</i>	Havza ve Bölge	1/50.000 ve 1/100.000	Çevre ve Orman Bakanlığı	Çevre ve Orman Bakanlığı	5491 Sayılı Yasa ile Değişik 2872 Sayılı Çevre Kanunu
<i>Nazım İmar Planı</i>	BŞ belediye Sınırları içinde Kalan alan	1/25.000	Büyükşehir Belediyesi	Büyükşehir Belediyesi	5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu
<i>Nazım İmar Planı</i>	Belediye ve Mücavir alan	1/5.000 1/2.000	Tüm Belediyeler	İlgili Belediye	3194 Sayılı İmar Kanunu
<i>Uygulama İmar Planı</i>	Belediye ve Mücavir alan	1/1.000	Büyükşehir Belediyeleri Dışında Kalan Tüm Belediyeler	İlgili Belediye	3194 Sayılı İmar Kanunu

- En üstte, kapsam ve içerikleri ile yaptırım güçleri hala çok açık olmayan Bölge Planlarını yapma yetkisi DPT de iken, bu planların uygulanmalarını sağlayıcı faaliyet ve projelere destek olmak görevi Bölge Kalkınma Ajanslarına verilmiştir.

*Yeni yasal düzenlemelere karşın, bu kademe ile ilgili olarak geçmiş yıllarda yaşanan sorunlar geçerliliğini aynen korumaktadır. Diğer bir deyişle, bu planların tanım, kapsam, içerik, ölçek, yapım, uygulama ve denetimleri konularında bağlayıcı bir mevzuat hala oluşturulmamıştır.*

*Yeni yasal düzenlemelerle 2006 yılında yürürlüğe giren 5449 sayılı Kalkınma Ajansları ile ilgili kanunun 5.Maddesi Ajanslara, “Yerel yönetimlerin plânlama çalışmalarına teknik destek sağlamak” gibi bir görev vermekte ise de, bu desteğin hangi ölçekteki planları kapsayacağı ve ajansların bu çerçevede nasıl bir işlev üstleneceği konusu belirsiz bırakılmaktadır.*

- İkinci kademe yer alan çevre düzeni planlarının bölge planlarına uyumlu bölge, havza ve il düzeyinde yapılan planlar olarak tanımlanması yerinde olacaktır. Buna göre, Çevre Bakanlığı *bölge ve havza bazında 1/50.000-1/100.000 ölçekli çevre düzeni plânları* yapmakla; İl Özel İdareleri ve büyükşehirler ya da il belediyeleri ise birlikte il bütünü kapsayan –ölçeği açık olmayan- ancak yine üst ölçekte hazırlanması anlamlı olan İl Çevre Düzeni Planlarını yapmakla görevlendirilmişlerdir. Bu kademe, her ne kadar İmar Kanunu’nun 9. maddesi yürürlükte ise de, belediye sınırları büyük ölçüde genişletilerek birden fazla belediyeyi ilgilendiren Metropolitan Alan Planları hazırlanmasına gerek kalmaması nedeniyle, Bayındırlık ve İskân Bakanlığına bir işlev yüklenmemiştir. Bu yaklaşımın Avrupa Yerel Yönetim Şartının *subsidiarite* ilkesi ile de uyum içinde olduğu söylenebilir.

*Yeni yasal düzenlemeler Çevre Düzeni Planları ile ilgili olarak Çevre ve Orman Bakanlığı, Valilikler ve Büyükşehir Belediyelerinin yetkilerini netleştirmeye çalışsa da çok sayıda soru yanıtız bırakıldığı için yeni anlaşmazlıklara da zemin hazırlanmıştır.*

*Özellikle bu planların kapsam ve içerikleri ile ölçekleri konusundaki karmaşa sürmektedir. BİB tarafından hazırlanan 2001 tarihli Yönetmelik bu planların ayrıntılı tanımını yapmakta, kapsam ve içeriklerini belirlemektedir. Çevre ve Orman Bakanlığının kendi yetki alanını –doğru olarak- havza ve alt bölge düzeyinde ve 1/50.000 ve 1/100.000 ölçeklerle sınırlandırması çevre düzeni planlarının tanım, kapsam, içerik ve ölçeklerini yeniden yapılmasını gerekli kılmaktadır.*

*Bu bağlamda, 1/25.000 ölçekli planlara “nazım” plan adı verilmesi ile içeriklerinin nasıl etkileneceği; 1/25.000 ölçekte hazırlanacak nazım planlar ile 1/5.000 ölçekte hazırlanacak nazım planlarla kapsam ve içerik açısından nasıl bir farklılık göstereceği; 1/25.000 ölçekli plan hazırlamak için aynı alanda üst ölçekli bir çevre düzeni planı olması gerekip gerekmediği; il bütünü için yapılacak planların ilin sınırları ile birebir örtüşmesi zorunluluğu olup olmadığı,, ölçeklerinin ne olacağı, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı tarafından hazırlanması yasal olarak*

*mümkün olan Metropolitan Alan Planlarının yeni düzenleme ile uyumu v.b. bir çok soru yanıtız bırakılmıştır.*

- Üçüncü kademede ise imar planları yer alacaktır. Büyükşehirler ve belediyeler ise bu üst ölçekli planlara uyumla kendi yetki alanlarında nazım ve uygulama imar planlarını yapmakla görevlendirilmişlerdir. Son dönemde gerçekleştirilen yasal değişiklikler ile büyükşehirlerle, belirli nüfus büyüklüklerindeki belediyelerin yetkili oldukları sınırlar büyük ölçüde genişletilerek yeniden düzenlenerek kentlerin çevresindeki denetimsiz gelişmeleri tek bir elden denetim altına alınmaya çalışıldığı söylenmelidir.

*Burada önemli bir soru nazım planlarla ilgili olabilir. 1/25.000 ölçek nazım plan olarak tanımlandığında göre diğer belediyelerin de bu ölçekte plan hazırlayıp hazırlayamayacağı sorusu yanıtız bırakılmaktadır.*

### **BÖLÜM 3**

Bildirinin son bölümünde mevcut yasal düzenlemelerle oldukça karmaşık bir yapıya bürünen üst ölçekli planların tanımları, kapsamaları ve hazırlanmaları konusunda yeni bir İmar Kanununun hazırlanması sürecinde ODTÜ tarafından geliştirilen<sup>4</sup> taslakta önerilen model üzerinde durmak istiyorum. Bu model BİB tarafından da çok büyük ölçüde benimsenmiş ve uzun bir süre Bakanlık WEB sayfasında öneri taslak olarak kamuoyunun görüşlerine açıldıktan sonra, bilinmeyen bir nedenle sayfadan çıkartılmıştır.

ODTÜ Taslağı planlamanın en temel unsurlarından birisinin, birbirini yönlendiren ve denetleyen farklı ölçeklerdeki planlar arasındaki “kademeli birliktelik” ilkesi olduğu görüşünden yola çıkılmaktadır. Çalışmada, “yürürlükteki mevzuatın öngördüğü planlama dizgesinin, üst ve alt kademeleri eksik kalan, yani başlangıcı ve sonu olmayan bir ara kademe planlamasını niteliğinde olduğu” (Ersoy, 2002) özellikle vurgulanmaktadır. Geliştirilen öneride öncelikli olarak planlar arasında, “Mekânsal Strateji Planları” (MSP) ve “İmar Planları” (İP) olarak ikili bir ayırım yapılmaktadır. Genel ve uzun dönemli ilke ve hedefler ile mekânsal ana yönlendirme kararlarını belirleyen üst ölçekli planlar olarak mekânsal strateji planları kendi içinde “Ülke MSP”, “Bölge MSP”, “Alt Bölge MSP” ve “Metropolitan Bölge MSP” na ayrılmaktadır. Alt ölçek planlar olan imar planları ise Nazım ve Uygulama İmar Planları olarak tanımlanmaktadır.

Bildiride ağırlıklı olarak üst ölçek planlar üzerinde durulduğu için Taslakta bu çerçevede tanımlanan Strateji planları konusunda geliştirilen öneriler aktarılacaktır. Öneri Taslakta Mekansal Strateji Planlarının en üstünde yer alan ve 1.000.000 ve üstü ölçekte hazırlanan *Ülke Mekansal Strateji Planı*: Ülke bütününde bölgesel stratejik değerlendirmeler kapsamında afet risklerinin azaltılması hedefini gözeterek, toplumsal yapının geliştirilmesi, verimliliğin yükseltilmesi, yeni istihdam

merkezleri ve yeni kent ve yerleşmelerle ülkesel ölçekte ana ulaşım sisteminin planlanarak dengeli büyümenin sağlanması, doğal, tarihsel, kültürel ve çevresel değerlerin korunmasına ilişkin ülkesel, sektörel ve tematik konularda vizyon, politika, program ve hedeflerin mekansal stratejilerini katılımcı süreçlerle belirleyen, kamu kurum ve kuruluşları, kalkınma planları ile uyumlu ve dinamik yıllık programlara sahip rapor ve eklerinden oluşan plandır. Bu plan, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı'nın eşgüdümünde, ilgili tüm Bakanlıkların kamu kurum ve kuruluşlarının, üniversiteler ve meslek odalarının katılımıyla oluşturulacak bir ulusal plan komisyonu tarafından kalkınma planı ve ulusal ölçekte her türlü bilgi ve belge dikkate alınarak hazırlanır. Plan; geniş katılımlı Ülke Mekânsal Strateji Planlama Şurasında tartışılır. Şura sonucunda Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı tarafından gerekli düzenlemeler yapılarak Bakanlar Kuruluna gönderilir. Bakanlar Kurulu Kararı ile Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girer.

1/200.000 ve üstü ölçekte hazırlanan *Bölge Strateji Planı*: Kalkınma planları ve yıllık programlarla biçimlenerek, planlama amaç ve ihtiyaçlarına göre Ülke Mekânsal Strateji Planı'nda belirlenecek bölgelerde, doğal, toplumsal, tarihi ve kültürel ve ekonomik kaynak, olanak ve potansiyeli değerlendirerek sektörel ve fiziksel faaliyetlerin korunması, kullanılması, sınırlandırılması ve gelişimi ile bu faaliyetlerin bölge içinde dağılımına ve afet tehlike ve risklerini en aza indirmeye yönelik hedef ve ilke kararlarından oluşan, yeni istihdam merkezleri, yeni kent ve yerleşmeler ile ana ulaşım ve altyapı sistemleri öneren, alt düzey planlara veri teşkil edecek bölgesel düzeyde sektörel, mekansal ve tematik vizyonları, politika, program, hedef ve stratejileri oluşturan, açıklama raporu ile bir bütün olan plandır. Bölge Strateji Planı; Bölge Kalkınma Ajansları tarafından uluslararası anlaşmalar, ulusal kalkınma planı, ülke mekansal strateji planı, yıllık programlar kapsamında hazırlanır. Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, ilgili kamu kurum ve kuruluşları, ilgili meslek odaları ve üniversitelerin katılımıyla oluşturulacak bölge planlama komisyonunca incelenerek son biçimi verildikten sonra rapor ve belgeleri ile birlikte Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı tarafından onaylanır.

1/50.000 ve üstü ölçekte hazırlanan *Alt Bölge Strateji Planı ve Metropoliten Bölge Strateji Planı*: Mekansal veya işlevsel bütünlük arz eden bir veya birden fazla il sınırları içinde veya metropoliten alanlarda, afete maruz ve afet riskli alanlarda Sakınım Plan kararlarını, doğal kaynaklar ile tarihi ve kültürel varlıkların koruma alanlarını, konut, sanayi, tarım, turizm, ulaşım gibi yerleşme ve arazi kullanımını kararlarını yürürlükteki tüm mevzuat hükümleri doğrultusunda yerel kalkınma amaçlı sektörel, mekansal ve tematik vizyon, politika, program ve hedeflerin mekansal stratejilerini katılımcı süreçlerle belirleyen, sektörler arasında koruma kullanma dengesi sağlayan, idareler ve disiplinler arası eşgüdüm esaslarını içeren, açıklama raporları ve plan notları ile bir bütün olan plandır. Alt Bölge Strateji Planı; bölge düzeyinde ilgili valiliklerin koordinasyonunda, ilgili kurum ve kuruluşların, kamu tüzel kişiliklerinin, ilgili meslek odaları ve üniversitelerin görüşleri alınarak ülke kalkınma planına, ulusal mekansal strateji planına ve bölge strateji



planına uygun olarak yapılır veya yaptırılır. Bu planlarda sanayi, turizm, ulaşım, toplu konut, tarım, enerji ve çevre, kıyı yatırımları, finans ve ticaret merkezleri gibi özel öneme sahip kullanımlar ile enerji, bilişim, iletişim gibi ileri teknoloji gerektiren kullanımlara yönelik bölge ve alanlarla ilgili yer seçimi çalışmaları da tamamlanır. Bu planlar, halkın bilgi ve görüşüne sunulur. Varsa plana itirazlar ve görüşler planla birlikte ilgili valilik aracılığı ile Bakanlığa gönderilir. Bakanlık planı ve gelen görüşleri 30 gün içinde değerlendirir. Bakanlıkça onaylanarak kesinleşen planlar ilan edilerek kamuoyuna duyurulur.

Büyükşehir belediyelerinde, Metropoliten Bölge Strateji Planı yapma veya yaptıma yetkisi büyükşehir belediyelerine aittir. Büyükşehir belediye meclisince karar altına alınan planlar incelenmek ve onaylanmak üzere Bakanlığa gönderilir. Ancak, planlama alanı içinde büyükşehir belediyesi sınırları içinde kalan alanlar ile birlikte planlanması gereken farklı yetki alanlarının olması halinde, Bakanlık görüşü alınarak ve yapıma ilişkin usul ve esaslar Bakanlıkça belirlenmek kaydıyla, planlar, büyükşehir belediyesi ve ilgili idarelerle ortaklaşa yapılır veya yaptırılır Bakanlıkça aynı usullerle onaylanır.

PLAN ADI	PLANLAMA ALANI	ÖLÇEK	PLAN YAPMA YETKİSİ	PLAN ONAMA YETKİSİ
<i>Ülke Mekânsal Strateji Planı</i>	Ülke	1/1.000.000 ve üzeri	DPT	Bakanlar Kurulu
<i>Bölge Strateji Planı</i>	Bölge	1/200.000 ve üzeri	Bölge Kalkınma Ajansları	DPT
<i>Alt Bölge Strateji Planı</i>	Havza ve alt bölge	1/50.000 ve üzeri	Bayındırlık ve İskân Bakanlığı	Bayındırlık ve İskan Bakanlığı
<i>Metropoliten Bölge Strateji Planı</i>	Büyükşehir Belediye sınırları	1/50.000 ve üzeri	Büyükşehir Belediyesi	Büyükşehir Belediyesi
<i>Nazım İmar Planı</i>	Belediye ve Mücavir alan	1/5.000 1/2.000	Tüm Belediyeler	İlgili Belediye
<i>Uygulama İmar Planı</i>	Belediye ve Mücavir alan	1/1.000	Büyükşehir Belediyeleri Dışında Kalan Tüm Belediyeler	İlgili Belediye



## SONUÇ YERİNE

Küresel ve ülkesel düzeyde iktisadi bütünleşmenin ve yerleşmeler arası karşılıklı etkileşimin büyük ölçüde yoğunlaştığı yakın döneme kadar çok fazla öne çıkımayan üst ölçek planlama konusunda son yıllarda çok sayıda yeni yasal düzenleme yapılmıştır. Çok sayıda kurum ve kuruluşun yetki alanına girmesi nedeniyle zaten oldukça karmaşık bir yapı sergileyen imar mevzuatımız son düzenlemelerle daha da karmaşık bir mevzuata sahip olmuştur. Bu bildiri de, bölgesel kalkınma bakımından önemli bir rehber ve araç olan üst ölçekli planlama konusunda mevzuat açısından gelinen son durum açıklanmaya çalışılmıştır. 2006 yılında yapılan bazı düzenlemelerle yetki alanları açık hale getirilmeye çalışılmıştır, ancak, taşlar yerine oturuncaya kadar kurum ve kuruluşlar arası yazışmalar ve sürtüşmeler sürecektir. İmar sistemimizde yargı mercii dışında etkin bir denetim mekanizmasının bulunmaması nedeniyle yanlış uygulamalar kötü örnekler olarak varlıklarını sürdürecektir.

Diğer yandan, güncel ve ivedi sorunları çözmek için yapılan son düzenlemelere karşın hala ülkemizde yürürlükte olan üst ölçekli planların, kapsamaları, içerikleri, ölçekleri, yapım ve onama süreçleri açık değildir. Bu konular yürürlükteki karmaşık mevzuat çerçevesinde el yordamı ile bulunmaya çalışılmaktadır.

Planlama mevzuatımız salt üst ölçek planlama konusunda değil, yönetim eksikliği, planlama araçlarının yetersizliği ve denetim sisteminin yokluğu gibi çok sayıda konuda son derece yetersizdir. Planlama alanındaki sorun paketinin pragmatik bir yaklaşımla, ivedi sorunları çözmek üzere parçacı biçimde düzenlenmeye çalışılması yapıyı daha da karmaşık ve içinden çıkılmaz hale getirmektedir. Yukarıda özetlediğimiz öneriden de görüleceği gibi, planlama sistemimizde yaşanan sorunlar çok daha açık ve yalın biçimde formüle edilebilecek düzenlemelerle giderilebilir. Bunun için öncelikle yapılması gereken İmar Kanununun yeni baştan ele alınmasıdır. Bu bağlamda son 10 yılda çok ciddi çalışmalar yapılmış, taslaklar hazırlanmış ve bunlar değişik kurumlarca düzenlenen sempozyum ve açık oturumlarda ayrıntılarıyla tartışılmıştır. Dolayısıyla, planlama sistemimizin yeniden ele alınması ve mevcut karmaşık, katılımsız ve denetimsiz yapının ivedilikle değiştirilmesi gereği vardır. Bu yapıyı değiştirecek teknik çalışmalar yeterli olgunluk düzeyine ulaşmıştır; eksik olan tek şey ise siyasi irade yokluğudur.

## KAYNAKLAR

Bademli, R. (2005) *Kentsel Planlama ve Tasarım Öğrencilerine Notlar*, TMMOB, Şehir Planlıcıları Odası yayını, Ankara.

Ersoy, M. (2002) “Kentleşme ve İmarla İlgili Üç Yasa Taslağının Düşündürdükleri”, *Ulusal Fiziki Planlama Semineri Kitabı*, TBMMOB, Ankara.

Ersoy, M. “Planlar Arası Kademelenme”, M.Ersoy ve H.Ç.Keskinok (2000), *Mekan Planlama ve Yargı Denetimi*, Yargı Yayınları, Ankara.

Keleş, R. (2006) *Kentleşme Politikası*, İmge Yayınları, Ankara.

## **NOTLAR**

- 1.** Geçici Madde 1.- Büyükşehir belediyeleri, bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren en geç iki yıl içinde büyükşehirin 1/25.000 ölçekli nazım imar plânlarını yapar veya yaptırır.
- 2.** “Geçici Madde 2.- Bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihte; Büyükşehir belediye sınırları, İstanbul ve Kocaeli ilinde, il mülkî sınırdır. Diğer Büyükşehir belediyelerinde, mevcut valilik binası merkez kabul edilmek ve il mülkî sınırları içinde kalmak şartıyla, nüfusu bir milyona kadar olan Büyükşehirlerde yarıçapı yirmi kilometre, nüfusu bir milyondan iki milyona kadar olan Büyükşehirlerde yarıçapı otuz kilometre, nüfusu iki milyondan fazla olan Büyükşehirlerde yarıçapı elli kilometre olan dairenin sınırı Büyükşehir belediyesinin sınırını oluşturur. Bu sınırlar içerisinde kalan ilçeler Büyükşehir ilçe belediyeleri, beldeler Büyükşehir ilk kademe belediyeleri haline gelir. Bu belediyeler hakkında bu Kanun ile Belediye Kanununun belediyelerin tüzel kişiliklerinin kaldırılmasına veya başka bir belediyeye katılmasına ilişkin hükümleri uygulanmaz.”
- 3.** 23 Temmuz 2004 tarihli Resmi Gazete’de yayınlanarak onaylanan 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Yasası, Büyükşehir sınırlarının tanımlanmasında yeni kriterler getirmiştir Aynı yasanın Geçici 1. Maddesinde ise “Büyükşehir belediyeleri, bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren en geç iki yıl içinde Büyükşehirin 1/25.000 ölçekli nazım imar plânlarını yapar veya yaptırır” hükmü yer almıştır.
- 4.** Son Taslağın hazırlanmasında Prof.Dr.Murat Balamir, Prof.Dr. Melih Ersoy ve ek görevli öğretim görevlisi Y.Şehir Plancısı Ömer Kırıl yer almıştır.

# BÖLGESEL POLİTİKALAR KOPYALANABİLİR Mİ? BÖLGESELLEŞ(TİR)ME (YÖNETİM) KARŞISINDA (YENİ) BÖLGE(SEL)CİLİK (YÖNETİŞİM)\*

**Doç. Dr. Murat Ali DULUPÇU**  
*Süleyman Demirel Üniversitesi*

## Özet

*Bölge üzerine çalışmaların farklı disiplinlerden beslenerek canlanmasına ek olarak başta Avrupa Birliği (AB) olmak üzere karar alıcılarının, politika tasarım ve uygulama ölçeği olarak bölgeyi tercih etmesi bölgeyi temel alan çeşitli ve kapsamlı teori, politika ve uygulamaları gündeme taşımaktadır. Bu çerçevede Türkiye'nin gelişmişlik düzeyi, tarihsel bağlamı, sivil ve devlete ait gelenekleri dikkate alındığında bölgesel politikaları nasıl tasarlanacağı bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır. Ülkemizde ağırlıklı olarak bölgesel dengesizlik üzerine kurulan bölgesel politikaların günümüz küresel eğilimlerine (örneğin AB) uyarak bilgiye dayalı ekonomide rekabetçilik ve üstünlüklerin keşfine dayanması beklenirken, Türkiye'deki bölgeselleşme süreci daha çok ulus üstüleşmenin bir yansıması şeklini almaktadır. Bu açmazlar hem literatürün türettiği teori ve kavramların hem de diğer ülkelerde yaşanan deneyimlerin Türkiye perspektifinde nasıl değerlendirilmesi gerektiği üzerine düşünülmesi ihtiyacını doğurmaktadır. Tepeden inmeci bir bölgeselleşme ile aşağıdan yukarıya uzanan bir bölgeselcilik arasında kalmamak için her türlü düzeydeki karar alıcılar; geniş bir coğrafyada farklı bölgesel niteliklere sahip Türkiye'nin, bölgesel kalkınma dinamiklerini daha özgün bir pencereden izlemeli ve bölgesel farkındalığın nasıl yaratılacağına rotalarını keşfetmelidirler. Bu süreç aynı zamanda gelişmekte olan bir ülke olarak Türkiye tarafından veri alınan teorilerin yeniden yorumlanmasını gerektirmektedir. Ne var ki AB süreci ile yolu kesişen bölgesel kalkınma çabaları özgün kalkınma düşüncelerinin evrimine yeterince uygun ve uyumlu bir atmosfer hazırlayamamıştır.*

“Aslında Türkiye'nin AB üyeliği, Türkiye ve AB'nin Batıcı (Westernistic) bir ülkenin - yani kendi kültürünü politik ve ekonomik örgütlenme açısından Batı fikirleri ile sentezlemeyi arzulayan bir ülkenin- Batı ülkesi sayılabilmek için kendini yeterince dönüştürüp dönüştüremeyeceği üzerine bir maceraya atıldıklarının göstergesidir...[böylelikle]... Türkiye kendini her türden moda kavram ve teorinin değerlendirilmesi için bir laboratuvar haline getirmektedir.”(Park, 2000: 9).

---

\* Bu çalışma Avrupa Komisyonu 6. Çerçeve Programındaki EURODITE (sözleşme no. 006187) Bütünlük Projesi tarafından finanse edilmiştir.

## GİRİŞ: TÜRKİYE'DE BÖLGESEL KALKIN(MA)NIN KISA BİR DEĞERLENDİRİLMESİ

Türkiye bölgesel politika ve bölgesel kalkınma açısından, 17 Aralık 2004 AB Zirvesi sonucuna göre, 3 Ekim 2005 tarihinde müzakerelerin başlatılması kararının alınmasıyla birlikte kritik bir aşamaya girmiştir. Ancak bölgesel kalkınma eksenindeki yapısal değişimin kaynağı tek başına AB sürecine indirgenemez. Ülkemizde 1980'lerde atılan piyasa ekonomisinin tohumlarının filiz vermeye başlaması ile birlikte, devletin ekonomik ve politik etki sahası ile güç/iktidar ilişkileri yeniden şekillendirmektedir. Bu şekillenme süreci de doğrudan ülkemizdeki bölgesel kalkınma konusunu teorik ve pratik yönden etkilemektedir. Ne var ki düşünce dünyasını ve iklimini yönlendiren entelektüel/teorik gelişmeler Türkiye'nin kendi rotasını belirlemesine her zaman imkân tanımamaktadır. Söz konusu dışsal güdülenme sadece literatürün öğretileri ile sınırlı kalmamakta, 'Avrupalılaşıma' ile pekişmektedir. Ayrıca modernleşme çizgisinde tartışmalı konumunu sürdürmesi ve bu bağlamda 'Batı' ile eklemelenmesini henüz tamamlamamış olması, Türkiye'nin hem AB'nin hem de bölgesel çalışmalarla ilgili literatürün penceresinden değerlendirilmesini zorlaştırmaktadır. Örneğin Türkiye'nin ne tür bir kapitalizmle karşı karşıya olduğu henüz akademik tartışmalarda yeterince olgunlaşarak tanımlanmış değildir. Kaldı ki bölge üzerine yapılan çalışmaların çeşitliliği ve bu alanda birleştirici bir teorinin bulunmaması, Türkiye'nin ulaştığı kritik noktada entelektüel ve politik bir kimlik krizi ile karşılaşmasını ve modernleşme sıkıntılarının daha da derinleşmesini sağlayabilecek negatif bir potansiyele de sahiptir. Dolayısıyla Avrupa başta olmak üzere modern dünyanın, düşünce dünyamıza sundukları ile Türkiye'nin tarihsel ve diğer bağlamlarının gerçekleri arasında nasıl bir senteze ye da özgün rotaya yöneleceğimizin tartışılması gerekmektedir. Bağlamını bulamayan ve (post)modern teoriler açısından tarihsel lineer çizgide geride konumlandırılan bir noktadan hareketle Türkiye'nin toplumsal/kamusal olarak arzuladığı (şayet böyle bir arzu/uzlaşma varsa) gelişmişlik hedefine ulaşması sıkıntılı ve çetrefilli olacaktır.

Farklı disiplinlerin kesişim alanı olan bölgesel çalışmalarla ilgili son on yıla ait eserlerin büyük bir bölümü, günümüzde 'bölgenin artan önemini' ve/veya 'dirilişini' vurgulayan ifadelerle başlar hale gelmiştir (örneğin bkz. Stoper, 1997; Porter, 1998; Ohmae, 1996; Florida, 1995; Amin ve Thrift, 1995). Üstelik söz konusu bölgenin '*rönesansı*' ya da '*yeniden canlanması*' farklı teorik perspektiflerden güç alarak baskınlaşma/anaakımlaşma eğilimini sürdürmekte; politika ile uygulamalar üzerinde giderek etkili olmaya devam etmektedir. Bu '*modaya*' eleştiriler yöneltilmiş olsa da (Lovering, 1999; Macleod, 1999; 2001; Moulaert ve Nussbaumer, 2005; Hudson, 1999 Amin ve Thrift 1995), refah artırma arayışlarına bölge düzeyinden gelen başarılı çözümler bölgeyi merkez alan çalışmaların görece üstünlüğünü desteklemektedir. Teoride yeni ekonomik coğrafya, yenilik sistemleri, sosyal sermaye gibi yaklaşımlar; uygulamada ise AB politikaları özellikle Lizbon

Stratejisi ve Bölgesel İnovasyon Stratejileri gibi politika formülasyonları bölge merkezli analizleri karşımıza sıkça çıkarmaktadır.

Literatür ve uygulamanın zenginliği karşısında Türkiye'ye bakıldığında uzun süreden beri varlığını sürdüren bölgesel politika sessizliğinin son yıllarda bozulmaya başladığı görülmektedir. Havza, kırsal ve bölge gibi farklı kapsam ve ölçekteki planlama çalışmaları 1990'ların ortasından itibaren ivme kazanmış; Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP) üzerinde yoğunlaşan çabalar ulusal ve yerel düzeyde farklı sivil, özel ve kamu örgütlerinin deneyim kazanmasına yardımcı olmuştur.

Türkiye'de Beş Yıllık Kalkınma Planları (BYKP) ile yürütülen kalkınma çalışmalarında bölgesel boyut her zaman planlara yansıma fırsatını bulmuştur. 8. BYKP'da ve bu planın Bölgesel Gelişme ÖİK Raporu'nda açıkça görüleceği üzere dört temel politika seti ve aracı bölgesel gelişme için kullanılmıştır (Bkz. DPT, 2000a; 2000b). Bunlardan ilki kalkınma planlarının hedef ve stratejileri çerçevesinde sektörel öncelikleri ile mekânsal boyutların bütünleştirilmesine yönelik olarak, bölgeler arası gelişmişlik farklarını azaltmak ve sürdürülebilir kalkınmayı gerçekleştirmek amacıyla yapılan bölge planlarıdır. Bunların başlıcaları; Doğu Marmara Planlama Projesi, Antalya Projesi, Çukurova Bölgesi Projesi, Güneydoğu Anadolu Projesi, Zonguldak-Bartın-Karabük Bölgesel Gelişme Projesi, Doğu Anadolu Projesi Ana Planı ve Doğu Karadeniz Bölgesel Gelişme Planı'dır. Entegre bir bölgesel kalkınma projesine dönüştürülen GAP dışında diğer planlar çeşitli gerekçelerle hayata geçirilememişlerdir. İkincisi kalkınmada öncelikli yöreler aracıdır ki, bu araç mali önlemlerle sınırlı kaldığı için beklenen sonuçları vermemiştir. Üçüncü araç il gelişme planlarıdır. Bu planlar, mali kısıtlar yüzünden sınırlı sayıda ilde hazırlanabilmiş; doğal olarak planların uygulanabilmesi için gereken kaynak (ve zaman) boyutu ihmal edilmiş ve bu planlar mevcut durum, vizyon ve strateji belirlenmesine rağmen (uygun) uygulama zeminini bulamamışlardır. Dördüncü araç diğer kalkınma politikaların 'bölgesel boyutu' biçiminde adlandırılabilir. Başka bir ifade ile ulusal kalkınma için uygulanan çeşitli politikaların bölgesel düzeyde etkileri bulunmaktadır. Örneğin sanayi politikasının organize sanayi bölgeleri aracı; KOBİ politikasının finansal destek araçları; teşvik politikasının (örneğin turizm) yatırımlarda devlet yardımları aracı; tarım politikasının kırsal kalkınma projeleri aracı bölgesel kalkınma üzerinde doğrudan etkili olmuştur. Ancak burada sözü edilen ulusal kalkınma politikaları ile diğer (benzeri) politikalar bölgesel ölçekte önemli etkiler göstermesine rağmen genelde bir bölgesel gelişme stratejisi bağlamında geliştirilmemiş ve uygulanamamıştır. Dolayısıyla bütünlük bir çerçevede tasarlanmayan çeşitli politikalar bölgesel gelişme üzerinde beklenen etkiyi göstermemiş ve da birbiri ile çakışan etkisizlikler ortaya çıkarmıştır. Doğal olarak bölgesel gelişme başta sanayileşme olmak üzere bir kısım ulusal kalkınma politikalarının *gölgesinde* kalmıştır. Diğer bir ifade ile bölgesel gelişmenin temel alındığı bir ulusal kalkınma yerine ulusal kalkınmanın temel alındığı bir bölgesel gelişme politikasının varlığından söz edilebilir. Bu nedenden dolayı ki bölgeler üzerinde kamu yatırımlarının farklı etkileri olmakla birlikte, hem verimsiz (ve bazen de

politize) hem de bütünleşik tasarlanmamış yatırımlar israfıya yol açarak, kalkınma çabalarının etkinliğini büyük oranda kaybetmesine yol açmıştır.

Yukarıda özetlenen politika araçlarının anlamlı sonuçlara ulaşmamasında araçların kendilerine ve/veya uygulama yöntemlerine yöneltilen eleştirilerin ötesinde, farklı bir eleştiri alanı daha bulunmaktadır: Daha çok araçların kendisi üzerinde odaklanılması yani bölgesel politikanın araçlara indirgenmesi, politika tasarım süreçlerinin dışlanması ya da en azından geri planda kalmasına yol açtığı ileri sürülebilir. Bu durum kapasite yetersizliğinden daha çok (merkezi ve yerel) karar alıcıların tercihlerini yansıtmaktadır.

Bölgesel kalkınma konusu üretim, tüketim ve dağıtım sistemlerinden bağımsız düşünülemez. Bu bağlamda 1980'lerde start alan liberalleşme süreci bölgeler açısından bir dizi kritik sonuca/olguya yol açmıştır. Öncelikle bölgesel dengesizliklerin merkezden yönetilmesine dayanan ve türdeş desteklere dayanan politikaların sürdürülebilirliğinin sağlanması ve kalıcı etkiler yaratması söz konusu olamamıştır. Bu sonuç ilgi çekicidir: Üçüncü plan döneminden beri yürürlükte olan ekonomik faaliyetler için verilen yatırım, girdi ve operasyon teşviklerinin geri kalmış bölgelerde, üretim rejiminin dışı açık olmadığı (üstelik üretim sistemlerinin Fordist tarzda yapılandığı) bir dönemde belirli düzeyde ekonomik faaliyetlerin yoğunlaşmasına ve sürdürülebilir bir platform oturmasına yol açması beklenirken bu hedefe ulaşılamamıştır. Liberalleşme ise üretim güçleri ile tüketicilerin yaşam kalitesi beklentilerindeki artışı körüklediğinden ve de seçici olmayan teşvikler bütünleşik bir çerçevede ele alınmadığından arzu edilen olumlu gelişmeyi sağlayamamıştır. Bu görece düşük performans, bölgesel politikaların merkezden yönlendirilmesi dışında bölgesel politikaların kalitesine yönelik sorunları da içermektedir.

İkincisi 1996 ve 2003 dönemleri illerin sosyo-ekonomik gelişmişlik sıralaması sonuçları karşılaştırıldığında belirli iller için kötüleşen sonuçlar içermektedir (DPT, 1996; 2003a). Ek olarak DPT'nin liberalleşme ile beraber planlamadaki ve bölgesel politikadaki rol ve etkinliğinin değişmesi (Soyak, 2004; 2005) bazı bölgeleri pasifleştirmiş, bazılarını ise etkinleştirmiştir. Planlama ve bölgesel düzeyde politika dökümanı üretme çalışmaları 1980 sonrasında da sürmekle birlikte uygulama sorunlarından hatta 'boşluğundan' bahsetmek mümkündür. Yatırım programlarının liberalizmin içerisinde algılanmasının/konulandırılmasının ve bu bağlamda siyaset-ekonomik liberalizm ilişkisinin içselleştirilmesinin bir anda gerçekleşmesi beklenemez. Özetle bölgesel kalkınma ve politika açısından Türkiye liberalizmi öğrenme/eklemlenme sürecinden geçmiş ve bu geçiş döneminin sıkıntılarını yaşamıştır. Ancak bazı bölgeler de yeni yükselen yerel ekonomiler olarak, liberalizme geçişte görece üstün performans sergilemişlerdir.

Üçüncüsü ekonomik istikrarın sağlanmasının ekonomi yönetiminin ana ilgisi olması, ekonomik büyüme ve makro ekonomi ilişkisini ön plana çıkarmıştır. Burada merkezi yönetimin ve yereldeki aktörlerin bir koalisyonu vardır: *Yerel ekonomik aktörler makro ekonomik istikrarı bölgesel kalkınma önündeki temel engel olarak*

*görmüşler, beklentilerini ve politikalarını merkezi hükümetin makro ekonomiyi istikrara kavuşturması üzerine şekillendirmişlerdir.* Hükümetler ise liberalleşmenin gerektirdiği yapısal dönüşümü (uluslararası kuruluşların yapısal uyum programlarının etkisiyle de) öncelik haline getirmişler; mikro ve mezo düzey kalkınma politikaları bu nedenle geri planda kalmıştır. Nitekim politika tasarımının önemli bir bileşeni olan arz yanlı destekleyici kuruluşlara bakıldığında 1990'ların sonuna kadar cılız kaldıkları görülmektedir. Aynı cılızlık havza, yoksullukla mücadele ve kırsal kalkınma programları için de geçerli olmuştur.

Liberalleşmenin son temel etkisi ülkemizdeki bazı bölgelerin ekonomik uyanışları, artan farkındalıklarıdır. Bölgesel ekonomiler bir yandan politize olan kamu yatırımları bir yandan liberalleşmenin zorlukları karşısında (i) merkezin ekonomi politikaları bölgenin kalkınmasında etkin olarak yönlendirilmesi, (ii) bölgedeki temel oyuncular arasında kalkınma yönelimli işbirliğinin sağlanması ve (iii) kendi ekonomik geleceklerini ulusal ve küresel yapısal değişim karşısında tayin etme amacıyla harekete geçmişlerdir. İzmir ve Ege Bölgesi, Batı ve Doğu Akdeniz ile Samsun bölgesinden (ve diğerlerinden) başlayan bu hareketler farklı gelişme çizgileri izlese de, hepsinde bölgesel kalkınma kaygısı ön plana çıkmıştır. Bu bölgelerin gelişmişlik düzeyinin Türkiye'nin geri kalmış bölgeleri ile kıyaslandığında yüksek olduğunu belirtmek gerekir.

Bölgesel politikaların ve liberalleşme sürecinin genel değerlendirilmesi bölgelere özgü spesifik sorunları yansıtmamakla birlikte, OECD ve/veya AB ülkeleri ile karşılaştırıldığında bölgesel dengesizliğin boyutlarının AB süreci boyunca ve önümüzdeki yıllarda temel bölgesel politika sorunu olmaya devam edeceğini, zorunlu olarak odak noktasının bu bölgelerde yoğunlaşacağı kabul edilebilir/edilmelidir. Nitekim Ön Ulusal Kalkınma Planı (DPT, 2003b) bu yönelimi teyit etmektedir. Ancak diğer yandan KA(Kalkınma Ajansları) ile başlayan süreç, yerelden gelen ve yukarıda zikredilen bölgesel kalkınma arayışları ve geri kalmış illerin dışındaki diğer normal ve gelişmiş bölge ve illerin tavırları, içine girdiğimiz yakın geleceğin belirsizliğine ilişkin şüpheleri arttırmaktadır. Bu aşamada sorulması kaçınılmaz olan dört soru vardır: *Bölgeler ne yapabilir? Hükümet ne yapabilir? Bölgeler ne yapmalıdır? Hükümet ne yapmalıdır?*

Bölgelere yönelik soruların yanıtlarını bulmak için KA'ların rolünün ne olacağı'nın tanımlanmasına gerek bulunmaktadır. Özellikle son yıllarda kamu (mali) yönetiminde yaşanan yasal değişimin (reformun) içselleştirilmesi sorunu (5018 sayılı yasa örneğinde olduğu gibi); KA'larda da içselleştirilme sorununun olacağına işaret etmektedir. Modern dünyaya uyum sağlama, ülkemizde ne derecede ve ne kadar sürede eskinin terk edilmesine vesile olacaktır? AB'ye uyumun yönetilmesi bu noktada ihmal edilen bir açık olarak karşımızda durmaktadır: *Merkez teşkilatının uyumu taşra teşkilatının uyumu anlamına gelmez.* Diğer bir ifade ile Ankara değil, tüm iller AB'ye gireceğine göre üstelik bölgelerin aşağıda tartışılacağı



üzere daha fazla ulusal ve AB düzeyinde söz hakkı olacaksa yasal düzenlemelere eşlik edecek (yerelde) hazırlık programlarına ihtiyaç vardır.

Bu çalışma Türkiye'deki bölgesel kalkınma çalışmalarının gelecek rotasının ilke ve hareket noktalarını tartışmaya yönelik bir denemedir. Çalışma, Türkiye'nin AB üye ülkelerinin ve konu ile ilgi literatürün ortaya çıkardığı gelişmelerin dışında kendi bağlamında hareket etmesi gerektiğini, ülkenin özgünlüklerini ve bölgesel kalkınmadaki durumunu değerlendirerek ortaya koymayı hedeflemektedir. Dolayısıyla 'Avrupalılaştırma etkisi' ile kurumsal olarak bölgesel politikaların kopyalanması istenirken, literatür de kendi teorik çerçevesi ve incelediği bölgelerden çıkardığı derslerle (politika transferinin zorluğundan bahsetmesine rağmen) bölgesel kalkınmanın teorik çerçevesinin kopyalanmasını teşvik etmektedir. Dahası literatürün bürokratlar, akademisyenler, uygulamacılar ve diğer kilit aktörlerin düşünce biçimini ister istemez etkilemesi Türkiye'yi 'doğal' bir kopyalama sürecine sürüklemektedir. Bölgesel kalkınma konusunda teorinin de bir yenilenme içerisinden geçiyor olması, konu ile ilgili kafa karışıklığını arttırmaktadır. Çalışma, bölgesel kalkınma konusunda kritik etkenler olan devlet, teknoloji (inovasyon), AB ve yönetim kavramları ekseninde bölgesel politika tasarımını tartışarak, Türkiye'nin bölgesel politika için özgünlük arayışına yönelmesini gerekçelendirecektir. Böylelikle bölgeselcilik ile kendiliğinden bölgelerin ekonomik cazibe olma çabaları ile 'AB'leşme' sonucunda başlatılan bölgeselleştirme 'amacı' karşılaştırılacak, Türkiye bağlamındaki olası sorunlar irdelenecektir.

## **DEVLETTEKİ DEĞİŞİM: KAPİTALİZM, ÜRETİM SİSTEMLERİ VE BÖLGE (BİRİKİM REJİMİ VE DÜZENLEME BİÇİMİ)**

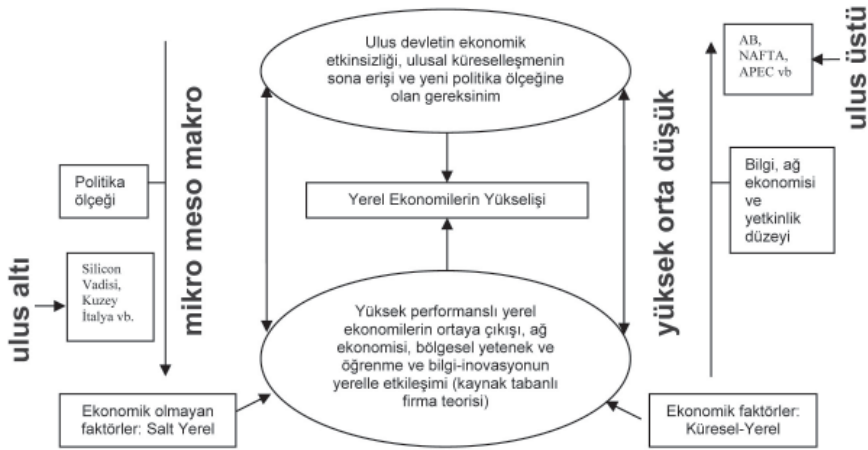
1990'lardan itibaren bölgesel kalkınma literatürünün bölgesel politika tasarımına en önemli etkilerinden biri, üretim sistemlerindeki değişimi yeniden tanımlayarak bu değişimde bölgenin rolünü ortaya çıkarmak olmuştur. İster bölgenin kendi içindeki politika üretimi ister ulusal yönetimin (merkezin) bölgeye karşı bakışı isterse ulusüstü yapılanmaların bölge üzerindeki etkisi olarak ele alınsın, üretim sistemlerinin değişimini söz konusu bütün düzeyler hareket noktası olarak kabul ederler (artık gelenekselleşen örnek olarak bkz. Piore ve Sabel, 1984). Dolayısıyla üretim tarzı ile ilişkili kapitalist gelişmenin Türkiye için analizi, bölgesel kalkınma politikaları için önemli bir girdi olacaktır. Genelde literatürün, özelden ise AB ülkelerinin ortaya koyduğu tablo, bölgelerin evriminde bir çok gücün etkili olmasına ve farklı bölgelerin farklı teorik çerçevelerin oluşmasına imza atmasına rağmen, başarılı bölgelerin veya bölgelerdeki başarılı örneklerin diğerleri için bazı ortak sonuç ve bulgular çıkardığı yönündedir. Ne var ki bu düzeyde bir analize girmeden yani literatürün politika sonuçlarını irdelmeden önce Türkiye'nin ekonomi politığının konumlandırılmasının tartışmaya açılmasına gerek vardır. Son derece geniş olan bu tartışma alanında konumuzla ilgili bir kaç nokta vurgulanacaktır:



- Türkiye gibi geniş coğrafyayı kapsayan gelişmekte olan bir ülke için hakim bir üretim tarzından bahsetmek, anlamlı bir analitik yaklaşım olarak kabul edilemez. Geleneksel kalkınma teorilerinde yer alan düalist yapıların varlığı, üretim ilişkilerinin modern teoriler çerçevesinde değerlendirilmesini zorlaştırmaktadır. Ne var ki küreselleşme Türkiye'deki en geri kalmış bölgeleri bile politik ve ekonomik açıdan etkileyebilmektedir. Dolayısıyla üretim sistemi ve ilişkilerini küreselleşmeyi dışlayarak değerlendirmek doğru olmayacaktır(en azından politik etkileşim açısından küreselleşmenin bu tür bölgelere olan etkisinden bahsedilebilir). Fakat en geri kalmış bölgelerin *ekonomik açıdan* küreselleşmenin büyüme etkisi ile ilişkilendirilmeleri için temel gelişmiş bir altyapı gereklidir. Küresel standartlarda bu türden altyapının bulunmadığı bölgeler için cazibe merkezi olmaları oldukça zordur. Ancak politik ve sosyal açıdan konu ele alındığında bu tür bölgeler ulusüstü yapıların ilgisini çekmektedir. Öte yandan kalkınmanın turizm gibi sanayi dışı sektörlerle olan bağlantısının güçlenmesi, bu tür bölgeler için farklı bölgesel kalkınma araçlarının gündeme gelmesine yol açmaktadır. Türkiye'nin genel GSYİH karakteristiklerine bakarak gözlemlenen makro düzeydeki bulgular, mezo düzeyde genellemelerin yapılmasına yol açmamalıdır. Bu durum, uygulana gelen merkeze dayalı bölgesel politikaların görece düşük performansının zaten bilinen açık nedenlerinden biridir. Diğer bir ifade ile küresel ve gelişmiş üretim sistemlerine eklenmede, tüm Türkiye için genellemelerden hareket etmek bir bakıma zorlayıcı varsayım olacaktır. Halbuki AB ülkelerine bakıldığında fordizm veya postfordizm tartışmaları ülkelerin genelindeki üretim sistemlerine ve yaşam biçimlerine yönelik yorum yapmayı sağlayacak kadar güçlüdür. Dolayısıyla Türkiye'deki üretim sistemlerine ait değerlendirmeleri bölge ve bölgeler arası ilişkiler bazında yürütmekte yarar bulunmaktadır.
- Kapitalizm açısından belirli bölgelerdeki büyük ekonomik yoğunlaşma, bu bölgeler için daha öngörülebilir üretim ilişkilerini doğurmaktadır. Bu durumda sadece bölgesel ve bölgelerarası değil, ulusüstü ve ulusötesi ekonomik bağlar da rahatlıkla değerlendirmeye alınabilir.
- Ekonomi politığın çağdaş araştırmacılarından Bob Jessop (1990; 1994; 1997a; 1997b, 2000) 'ulus devletin içinin boşaltılması' tezinde üç yörüngeden hareket eder: Devletsizleşme (destatization), uluslaşsızlaşma (denationalization) ve uluslararasılaşmadır (internationalization). Türkiye'de Jessop'un devletin içini boşaltılması tezi nasıl işlemektedir? Şayet görünen uluslararasılaşma en etkili güçse ulusaltı düzeyde bunun yansımaları ve içselleştirilmesi nasıl olacaktır? Bölgesel politika alanında AB ile başlayan hareketlenme uluslararasılaşmanın ülkemizde bir bölgeselleştirmeye yol açtığını teyit etmektedir. Tepeden yönlendirilen bir bölgeselleştirme merkez-yerel ilişkilerinin merkez lehine güçlü olduğu bir yapıda merkezin

yereli işlevsizleştirme tehlikesini taşıdığı gibi, yerelin, uluslararası güdülü bölgeselleştirmeyi doğru algılamasını da engelleyebilir.

- Rhodes'in (1995: 329) altını çizdiği gibi birçok araştırmacı Avrupa bölgelerinin kendi geleceklerini şekillendirme ya da en azından etkileme kapasitesine sahip olduğunu kabul etmektedir. O halde 'bölgelerin Avrupası' konseptine dayanan bir coğrafyadan türetilen modelleri yapılacak politika transferleri merkezizetçi-devletçi-bürokratik bir doğaya sahip Türkiye'de nasıl bir sonuç doğuracaktır?
- Türkiye'de literatür ve AB düzeyindeki politika uygulamalarını bölgelere aktaracak herhangi bir mekanizma bulunmakta mıdır? Bölgeler kendileri bu bilgilere nasıl ulaşacaklardır? Öğrenme sürecini nasıl işleyecektir? Bu sorulara ilişkin yanıtlar Türkiye için merkezi bölgeselleştirme tezini güçlendirmektedir.
- Uluslararasılaşmanın rekabet üzerindeki etkisini yerel ekonomiler ne kadar hissediyor sorusu üretim sistemlerinin küresel ağlarla olan doğrudan ve dolaylı ilişkileri ile bağlantılıdır. Geri hatta Türkiye ortalamasındaki bölgeler için küreselin ulusal düzeydeki etkileri yerel üzerindeki etkilerinden çok daha ön plandadır.



Şekil 1. Bölgesel Kalkınma Anlayışının Değişimi: Taban ve Tavan Etkileşimi

## İNOVASYON VE (BÖLGESEL) REKABET GÜCÜ

Yeni bölgeselciliğin hareket noktasını ağırlıklı olarak bilgiye dayalı ekonomide kurumsalcılığın baskın etkisi ile çerçeveselendirilen bölge-devlet-ekonomi-birey-firma ilişkilerinin yeniden tanımlanması oluşturur. Bilgiye dayalı ekonomide kalkınmanın anahtarı olarak yenilik görülmektedir. Bu nedenle farklı inovasyon türlerinin mekân, bölge ve bölgesel kalkınma ile farklı teorik çerçevelerle ilişkisi

kurulmaktadır. Türkiye’de üretim tarzını ve kapitalist gelişme biçimini tanımlama ve sınıflandırmadaki zorluk ve kısıtlara rağmen, inovasyonun Türkiye’deki bölgesel kalkınma çabalarındaki muhtemel yeri üzerine düşünmek gerekir.

Günümüzde inovasyonun doğrusal olmayan, evrimci, birikimli ve sürekli geri beslemeli doğası, farklı aktörlerin işbirliği ve ekonomik-sosyal aktörlerin etkileşimi ile ekonomik-sosyal-örgütsel inovasyonun ortaya çıktığını vurgulamaktadır. İlişkiler, network, kurumsal bağlar gibi ilişkiyel varlıkların iktisadileştirilmesi ile geleneksel üretim faktörleri dışındaki değerlerin yeniliğin oluşmasına yönlendirilmesi, mekânsal inovasyon modellerinde hedeflenmektedir.

Öğrenme ve bilgi birikimi büyüme ve ekonomik yenilenmenin başta gelen unsurları arasında yer alır. Yeniliğin doğmasında bu çok boyutlu ilişkiler, bölge içi ve bölge dışı etkileşimi gerektirmektedir. Dolayısıyla kümelenme, yenilikçi çevre veya bölgesel inovasyon sistemleri çok düzlemli ilişkilerle anlam kazanmaktadır. Her ne kadar örtük bilgi yaklaşımı mekânsal yakınlığın önemi üzerinde dursa da, sadece bölge içine bakarak bu kavramları artık anlamlandırmak yeterli değildir. Birlikte veya ortaklaşa öğrenme network bütünleşmesi ile değer yaratmaktadır. Üretimin bölgesel örgütlenmesi ile network ve emek piyasası karakteristikleri başat ekonomik kaynaklar arasında kategorize edilmektedir. Bu noktada Türkiye’deki illerin networklere ulaşımı ve yerel emek piyasalarının gelişmişliği inovasyona dayalı bölgesel kalkınma açısından ilk sorgulanması gereken alanlardır. Bu alanda destekleyici kuruluşların merkezde yoğunlaştığı ve merkezdeki bilgi ve etkinliklere yereldeki girişimcilerin ulaşma imkanlarının oldukça sınırlı olduğu söylemek mümkündür. Türkiye’de patent aktivitelilerinin mekânsal dağılımı (Albeni ve Karaöz, 2005) bu tezi teyit etmektedir.

Yenilik faaliyetlerinin hizmet, imalat ve tarım sektörlerindeki konumunu değerlendirenken nasıl modelden hareket edilmesi sorusu tek bir model önerisi ile karşılık vermek Türkiye coğrafyasına bakıldığında yetersiz olacaktır. Genelde yenilik engellerinin ekonomik gelişmişlik düzeyinin düşüklüğüne bağlı olarak yaygın olması, bu tür engellerin giderilmesini gerektirir. Farkındalığın yükseltilmesi ve yenilikçi faaliyetlerin öneminin vurgulanarak, ilgili aktörler arasındaki bağların tanımlanabilmesi için bölgesel yenilik sistemleri modeli, Türkiye için ön plana çıkabilir. Özellikle karşılıklı öğrenme, kısıtlı olan bilginin bölgenin içindeki dolaşımını ve doğru adreslere gidebilmesini sağlar. Dikkat edilirse devletçi yapının en belirgin etkisi ironik olarak güvensizlik ve bilgi paylaşımı konusunda kayıtsızlıktır. Bilgi paylaşımına yatkınlık ortak çıkarların tanımlanabilmesine ve en azından orta vadeli düşüncenin gelişmesine bağlıdır. Ekonomik istikrarsızlığın işletmecilik bilgisinin kullanımına imkan tanımaması bu tür düşüncelerin gelişimini ülkemizde engelleyen temel neden olarak görüle gelmiştir: Ekonomik istikrarla birlikte nasıl bir gelişme beklenmelidir?

**Tablo 1.** Mekânsal Yenilik Modellerinin Temel Karakterleri

İNOVASYO- NUN YAPISAL PARAMETRE- LERİ	MODELLER				
	<i>İnovatif çevre</i>	<i>Sanayi Bölgeleri</i>	<i>Bölgesel İnovasyon Sistemleri</i>	<i>Yeni Endüstriyel Mekanlar</i>	<i>Öğrenen Bölge</i>
<i>İnovasyon dinamiklerinin ana unsurları</i>	Aynı çevredeki birimlerle kurulan ilişkiler ile oluşan firmaların inovasyon kapasitesi	Ortak değerlere dayalı bir sistemde aktörlerin inovasyon yapma kapasitesi	Ar-Ge'nin spesifik bir türü olarak interaktif ve birikimli inovasyon	Ar-Ge'nin ve yeni üretim yöntemlerinin uygulanmasının sonucu	Sentez
<i>Kurumların rolü</i>	Araştırma sürecinde kurumların önemi	Kurumlar sosyal regülasyonu ve inovasyon ile kalkınmayı sağlayan birimlerdir	Kurum içi ve dışında düzenleyici bir davranışın ortaya çıkması	Firmalar arası işlemlerin sosyal regülasyonunun ile girişimcilik faaliyetlerinin dinamiklerinin koordinasyonu	
<i>Bölgesel kalkınma</i>	Mekânsal yenilik, biriminin işbirlikçi atmosferde yenilik kapasitesi	esneklik	Etkileşimli ve düzenleyerek öğrenme	Sosyal düzenleme ile üretim sistemlerinin yığılması arasındaki ilişki	
<i>Kültür</i>	Güven ve karşılıklık	Değerlerin paylaşılması ve güven	Etkileşimli öğrenme	Network ve sosyal etkileşim kültürü	
<i>Birimler arasındaki ilişkilerin türleri</i>	Destekleyici çevrenin rolü: firma, ortaklar, tedarikçiler ve müşteriler arasındaki ilişki	Network ile sosyal düzenleme ve disiplin. Rekabet ve işbirliğinin network ile eş zamanlı sağlanması	Etkileşimli öğrenmenin örgütsel tarzının network ile düzenlenmesi	Firmalar arası işlemler	

*Kaynak: (Moulaert vd., 1999) 'dan uyarlanmıştır.*

Literatüre göre bilginin kodlanmasındaki artışa rağmen, bilginin tüm türleri mekânsal hareketliliğe sahip değildir. Bir kısım bilgi kişisel kabiliyetlerde ve bilgide, rutinlerde ve tutumlarda saklı bulunmaktadır. Bölge ile sınırlanan bilgi, bölgenin üretim yapısı ve uzmanlaşmasına ek olarak sosyal ve beşeri sermayesi ile kurumsal çerçevesi tarafından şekillenmektedir. Bilgi bu haliyle sadece doğduğu

bölgeye aitlik arz eder. Bu tip bir yüksek kalibreli bölgede, bilgi tabanının yani başlangıç düzeyinin yüksek olması beklenir. Aksi takdirde sadece içten kaynaklanan büyüme yaratıcı sürekli öğrenmenin sürdürülebilir olması beklenemez. Bilgi-deki örtüklük üretim ve yenilik sistemlerinin de kapalı olduğu anlamına gelmez. Dolayısıyla bölgesel yenilik sisteminin Türkiye'deki bölgelerde anlam kazanabilmesi için bilgi stok ve tabanı genişletilmelidir.

Ayrıca Türkiye bağlamında konuya yaklaşıldığında öğrenme ve inovasyon aynı zamanda sosyal bir süreç olarak ele alınmalıdır. Bilgi sosyal sistemin farklı unsurları tarafından biçimlenir. Örtük bilginin transfer ve kopyalama zorluğu kişiselliği ve bağlamsallığı ile ilişkilidir. Bu nedenle güven ve paylaşılan normlar ile sosyal ekonomik sisteme hatta sosyal yetkinlikler ile sosyal sermayenin bölgelerdeki konumuna bakılmalıdır. Daha da önemlisi özellikle kavramsal bilginin eylem ve ürünlere dönüştürülmesinde sosyal yapının kolaylaştırıcı ve yaratıcı nitelik arz etmesi gerekir. Literatürün bu konuda üniversitelerin yenilik sürecindeki rolünü görece yetersiz olarak tanımlaması Türkiye bağlamında bu sorunu daha da derinleştirmektedir. Tartışmasız yeniliğin yönetim ve yönetişim ile olan ilişkisi (Cooke, 1997), üniversitelerin ötesinde sosyal dokunun değerlendirilmesine işaret etmektedir. Aksi takdirde Saxenian'ı (1994;1996) takiben "Silikon Vadi(zm)" ve Galler(izm) (Morgan, 1997; Cooke, 2003) Türkiye için yeterli açılım sağlamaktan uzak kalacaktır.

Özetle inovasyon gelişmiş bölgesel altyapı, bilgi paylaşım arenaları, ulusal ve ulusüstü networklerle ilişkiler gibi daha çok gelişmiş ülkelerin stilize olgularına uyan yapılarla anlam kazanmaktadır. İnovasyon ile ilgili güncel yaklaşımlar lineer olmayan modellerle gelişmekte olan ülkeler için iştah açıcı gözükse de, bölgesel inovasyon sistemlerinin inşası zaman alıcı olduğu gibi etkili insan kaynakları mobilizasyonunu gerektirmektedir. Kaldı ki ülkemizdeki çalışmalar (Ecceral, 2006; Varol, 2006; Armatlı-Köroğlu, 2006; Gezici, 2006) inovasyona dayalı rekabet gücünün bilim ve teknoloji politikalarından daha çok dünya piyasaları ile bütünleşme ve müşteri talepleri sonucunda ortaya çıktığını göstermektedir. Dolayısıyla kamu politikalarının yeniden gözden geçirilmesi ve bölgelerin kendi niteliklerine uygun 'oyun/müdahale' alanlarının yaratılması/bırakılması anlamlı politika çözümdür. Ancak ülkemizde KA'lar, bu işlevi yerine getirecek donanımına sahip olabilecekler midir? Dahası yönetişimin tıpkı bölgeselleşmede olduğu gibi Avrupalılaşıma ile gündeme gelmesi sosyal inovasyon kavramını nasıl etkileyecektir?

## **AVRUPALILAŞMA, YÖNETİŞİM VE BÖLGESEL KALKINMA**

Teknolojik ve yenilikçi paradigmaların yanı sıra Türkiye'de bölgesel kalkınmaya yönelik yapılacak değerlendirmelerin giderek daha fazla Avrupa ve yönetişim kavramları üzerine temellendirildiğine şahit olmaktayız. Avrupalılaşıma ile yönetişim kavramlarının kendi arasında var olan teorik ve politik ilişkinin ötesinde,

Türkiye'deki devlet ve ekonomiye yönelik dönüşüm ve reform çabalarında da bu kavramların el ele hareket ettiğini görebiliriz. Özellikle Avrupalılılaşmanın doğasında yer 'kurumsal transfer etkisinin' ön plana çıkması, idari mekanizmalara ve yerel-bölge-ulusal ilişkilere yönetişimin kurumsal ve örgütsel olarak transferine neden olmaktadır. Nitekim Avrupalılışma kavramına ait temel çalışmalarda, Avrupalılışma Avrupa düzeyinde ve Avrupa ötesinde özellikle Avrupa kurumlarının yayılması ve yaygınlaşması olarak tanımlanmakta, ulusalda AB düzeyine ilginin kayması olarak kavramsallaştırılmaktadır (tanımlar için bkz. Mjoset, 1997; Caporaso ve Jupille, 1998; Wessel ve Rometsch, 1996; Cowles ve Risse, 2001; Radaelli, 2000).

Ladrech'e (1994) göre AB'den kaynaklanan dışsal baskıların ulusal düzeye olan etkisi sonucunda, AB'nin politik ve ekonomik dinamikleri ulusal siyasetin ve politika inşasının örgütsel olarak bir parçası haline gelmektedir. Böylelikle Avrupalılışma bağımsız değişken, ulusal kurumların uyumu ise bağımlı değişken olmaktadır. Ne var ki Avrupalılışma sürecinde güç politik sistem içinde yayıldıkça yani merkezi veya tek elden karar alma biçiminden çok aktörün dahil olduğu karar alma süreçlerine geçildikçe, Avrupalılışma yönünde kurumsal değişimi sağlamak için ulusal uzlaşma sağlamak daha da zorlaşmaktadır (Risse vd, 2001). Ancak hemen belirtmek gerekir ki üye devletler AB mevzuatının pasif alıcıları değildir: AB politikalarını kendi çıkarları, uyum maliyetleri doğrultusunda şekillendirirler. Avrupalılışma bu nedenle çeşitli aktör ve düzeyler arasında karşılıklı etkileşimli bir süreçtir.

Politika oluşum sürecinde yönetim tartışmaları her düzeyde artan bir ilgiyi kendine çekmektedir. Mekana ait yönetim tartışmaları ise özellikle kalkınma ekseninde kendini belirginleştirmektedir. Kalkınma ise hangi düzeyde olursa olsun tarihsel olarak (az veya çok) hükümet politikaları ile ilişkilendirilmektedir. Yönetişim bu bağlamda, hiyerarşik olamayan, örgütler arası devlet ve devlet dışı aktörlerin kamusal alana giren konularda birlikte yön verme eylemleri olarak tanımlanmaktadır (Sibeon, 2000: 291). Avrupalılışma, bu çok renkli yönetim resmine ulus dışı aktörlerin de etkin oyuncu olarak girmesini sağlamaktadır. AB'nin doğurduğu ulusüstü düzeyde bölgesel lobcilik, Brüksel'in bölgesel kalkınma amaçlı AB fonları için bölgesel temsilcilik merkezi olmasına yol açarak bölgesel kalkınma ve yönetim konularını ulus üstü platformlara taşımaktadır.

AB'nin bölgesel kalkınmayı yönlendirilmesinde ulusal destek alanları rekabet politikası çerçevesinde belirlenirken, AB bölgesel politikası ayrı bir haritalandırmadan hareket etmektedir (Wishlade vd, 2003). Wishlade ve arkadaşlarının (2003) altını çizdiği gibi tarihsel olarak incelendiğinde Avrupa Komisyonunun ulusal ve AB düzeyinde bölgesel politikaları farklı derece ve biçimlerde etkilediği görülmektedir. Aslında bölgesel politikanın tarihsel evrimi Komisyon'un Bakanlar Konseyi'nden belirli bir ölçüde bağımsız olması çabasının ürünüdür. Bu tür bir

analiz AB'nin, bölgesel politika ve kalkınma konusunda ulus üstü ayrı bir güç ve aktör olduğu tezini güçlendirmektedir.

Ancak bu noktada tekrar Türkiye'ye dönüp baktığımızda yönetişimin stratejik bilgi ve vizyon inşa ile sentezlendiğinde anlamlı politika üretme potansiyeline sahip olduğu gerçeği bir dizi sorunu doğurmaktadır. Çünkü yönetişim kendi başına bölgesel kalkınma için tüm beklentileri karşılayacak kapasite ve güce sahip değildir. Söz konusu sentez, sistematik olarak uzun dönemli geleceğin algılanması için çaba sarf edilmesini sağlayarak bugüne ait anlamlı politika sonuçlarına ulaşılabilmesine zemin hazırlayacaktır. Bu sentezin başarılı olması sadece politika ve önemlerin tasarımına bağlı değildir; aynı zamanda düşünce iklimini değiştiren itici gücün bölgenin içinden mi yoksa dışında mı geldiği de belirleyici bir role sahiptir.

Yönetişim diğer yandan norm ve düzen sistemleri ile kolektif eylemlerin sosyal koordinasyonu ve ortak meselelerin çok yolla ve çok aktör tarafından yönetilmesidir. Bunun için çatışan ve farklı çıkarların barındırılması ve işbirlikçi eyleme dönüştürülmesi gereklidir. Dolayısıyla sosyal sermaye farklı kategorilerdeki (daha önce değinilen inovasyon ve rekabet gücü örneklerindeki) önemine koşut yönetişimin nesnesi halini almaktadır. Hükümetler bu sürecin temel kurumsallaşmış aktörleridirler. Politika yapımının yetkinliğinin bulunması işlenebilir bilgi ile birlikte kamusal ve özel kurumların yönetişim yeteneklerini belirler. Yönetişimin bu anlamda işlerlik kazanması network, pazarlık, çıkar koalisyollarının politika yapımında kullanılması ile mümkün olur. Dolayısıyla yönetişimde baskın aktör yoktur; politika arenası ve/veya platformunda farklı kurumların birlikteliği vardır. Köprü kuran sosyal sermaye bu bağlamda yönetişimin ana unsuru haline gelir.

Rekabetçi küresel ekonomide bölge içi ve bölgeler arası büyük farklılıklar karşısında devlet, özellikle de tek başına, farklılaşan bölgesel sorunlara standart çözümler üretmekte giderek zorlanmaktadır. AB politikaları, bölgeleri teşvik edip bölgesel politikanın desantralizasyonuna yol açarak, bölgelere kendi geleceklerini ve refahlarını belirlemede daha fazla sorumluluk vermektedir. Bu 'transfer'/'dönüşüme' güçlü bir söylem eşlik etmektedir: Tüm bölgesel paydaşlar -sadece kamu sektörü değil- bölgeyi birlikte çekmelidir. Kalkınma ve büyüme için demokratik bir temel inşa edilmesi, bölgenin sosyal sermayesinin geliştirilmesi, bölgenin kaynaklarının kullanımında daha fazla etkinlik ve etkinliğine ulaşmak: Güçlü bölge yaratmak. Çeşitli sektör ve düzeylerden aktörler, kompleks network ve müzakerelere dahil olarak bölgesel politikanın içerik ve biçimi değiştirmektedirler. Bu durum birlikte çalışma ve işbirliğinin yeni biçimlerini su yüzeyine çıkarmaktadır.

Ancak güçlü, kendine dayanan bölgelerin özendirilmesi/cesaretlendirilmesi bu bölgelerin kontrolü sorununu doğurmaktadır. Şayet AB üyeliği bölgelere bağımsız aktörler olarak daha fazla fırsatlar sunacaksa ve yeni bölgesel politika bunu destekliyorsa merkez/devlet otoritesi zayıflayacaktır. Merkez buna hazır mıdır? Ya da bölgedeki büyüme politikalarının ana yönünü belirleyerek bölgesel yöneti-



şimde yönetim varlığını sürdürecektir midir? Jessop'un devletin içinin boşaltılması tezine alternatif olarak devletin değişen ortama adaptasyonu seçeneği bulunmakta mıdır?

Devleti yönetişimde hala aktör olduğunu kabul eden yaklaşımlar (Kohler-Koch, 1996; Kooiman, 2003; Pierre, 2000; Pierre ve Peters, 2000), katılımcılık, uzlaşma, uyum içerisinde devletin kendini yeniden konumlandırması olanaklı olabilir mi? Bu durumda devletin sahip olması gereken yeni yetenekler neler olmalıdır?

Avrupalılaştırma etkisi daha spesifik olarak AB'leşme etkisi bölgesel politikadaki değişimi ivmelendirmektedir. Aslında anahtar oyuncuların bölgesel politika oluşturmada ortak bir dile ve çerçeveye sahip olması kamu politikalarını etkilemesi Türkiye'de yeterince medya, politikacılar ve akademi çerçevelerinde tartışılmamaktadır. Mevcut tartışmalarında yeterince organize olduğunu söylemek mümkün değildir. Aslında 'yerli' bir yönetişim konseptinin ötesinde AB'nin de dahil olduğu bir yönetişim olgusu ile ülkemizin karşılaşması yönetişimin içselleştirilmesini zorlaştırmaktadır.

**Tablo 2.** Bölgesel Politika Açısından Yönetim ve Yönetişim

<b>BÖLGESEL POLİTİKA (YÖNETİM)</b>	<b>BÖLGESEL KALKINMA POLİTİKASI (YÖNETİŞİM)</b>
Yönetim	Yönetişim
Merkezi	Desantralize
Hiyerarşik	Çok düzeyli
Tepeden kalkınma (standardizasyon)	Tabandan Kalkınma (farklılaşma)
Elit projeler	Katılımcı proje (bölgesel demokrasinin geliştirilmesi)
Bölgeler ülkeye bağlı	Ülke bölgelere bağlı
İdari bölgeler	Aktif bölgeler
Geri kalmış bölgeler	Tüm bölgeler
Farklılıkların dengelenmesi	Büyüme
Fiziksel, teknik, finansal altyapı	Yumuşak altyapı
Kamusal önlemler	Ortaklık (kamu-özel)
Seçici yardımlar	Bölgelleşmiş ekonomi politikası
Kısa dönem	Uzun dönem (Sürdürülebilirlik-cinsel eşitlik)

*Kaynak: Hudson (2003; 2005)*

## **KALKINMA AJANSLARI: YASANIN ÖTESİNE GEÇMEK?**

Ekonomilerin küresel güçlere bağımlı hale geldiği bir ortamda ajansların kapsamı ne olmalıdır sorusuna verebilecek (temel olarak) üç farklı kategoride cevap

bulunmaktadır (Rhodes, 1995). Birincisi, içsel büyüme kapasitesi üzerinde durur. Kümelene, Marshallyan sanayi bölgeleri, esnek uzmanlaşma ile yeni teknolojik paradigma çerçevesinde rekabet gücü ve yenilik eksenindeki yaklaşımlar bu kategoride yer alır. Geleneksel ve yeni üstünlüklerin tanımlanmasına dayalı bu alan ilişkiler ile network'ün önemi üzerinde durmaktadır. Bilginin değişimi, üretici ve arz zinciri, üretici-tüketici ilişkileri temel alan kalkınma ajanslarının bu kapsamına göre ajansların proaktif bölgesel stratejilerle hareket etmesi beklenmektedir. Post-fordizmin karakteristiklerinin bölgenin kalkınmasında kullanılması özellikle esnek üretim, niş pazarlar, KOBİ politikaları vb. uygulamaları KA'ların öncelikli gündeminde yer alır. Ne var ki bu kategori yeni bir mit ve ortodoks yaratmakla eleştirilmektedir (Amin ve Robins, 1990). Özellikle bölgelerin yapısal olarak yapabilecekleri üzerinde belirli kısıtlar bulunmaktadır. Heterojen bölgesel doku varlığını sadece Türkiye'de değil, birçok ülkede de sürdürmekte ve de (üstelik) küresel karşısında ekonomik yoğunlaşma ve bütünleşme yine küreselin etkisi ile şekillenmektedir. Merkezkaç ve merkez çekim güçleri, küresel ile yerel arasında yer yer parçalı bazen de bütünleşmiş görüntüler ile küreselleştirici ve yerelleştirici etkiler süregelmektedir. Bu olgu bizi ikinci kategoriye ulaştırır: Yabancı sermaye yatırımları. Zayıf bölgeler için küresel şirketlerin açılımı/anlamı/bağlamı henüz net değildir ve de (üstelik) söz konusu büyük işletmelerin büyüme kutbu etkisi hala devam etmektedir. Bu tip şirketlerin/işletmelerin yerele yönetimleri devretmiş değildir ve aynı zamanda yerel alıcı-tedarikçi bağları tüm uygulamalarda gelişmiş değildir (Amin ve Malmberg, 1994). Dolayısıyla ulusüstü şirketlerin stratejilerden bağımsız bir bölgesel kalkınma çabası anlamsız kalma tehlikesi ile karşı karşıyadır. Diğer bir ifade ile ağırlıklı olarak doğrudan yabancı sermaye aracılığı ve/veya küresel tedarik zincirine eklenme ile KA'lar bölgesel kalkınma sorununu temelden gideremezler. Bu bağlamda iki kritik sorun doğar. Birincisi yerel ekonomiler yabancı sermayenin firma düzeyindeki stratejilerini (ve de sektörel gelişimini) nasıl algılayacak veya öğreneceklerdir? Yabancı sermaye yatırımlarının küresel/sektörel stratejilerinin yerelde izlenip gerekli önlemlerin alınması KA'ların yüksek bir öngörü ve izleme kapasitesine sahip olması gerektiğine işaret eder ki bu kapasitenin Türkiye'deki KA'larda var olup olmayacağı şüphelidir. İkincisi, yabancı sermayenin maliyet savaşlarında mobilitésinin yükselmesi (terk etme riski) ve bu durumun yerel ekonomilere sürekli taviz verme açmazına sürüklenmesidir. Böylelikle yerli sermayenin dezavantajlı konumu giderek artmaktadır/artacaktır.

Öte yandan yeni girişimciliğin ve teknoloji transferinin teşvik edilmesinin yerel üzerindeki etkisinin ölçülmesi ve fayda-maliyet analizinin yapılması gerekir. Geri kalmış bölgelerde kendi kendini sürükleyen ve sürdüren yerel ekonomik kalkınma için yapılan arz yanlı müdahalelerin başarı şansı düşüktür (örneğin KÖY, bkz. DPT, 2000a). Bu çerçevede yerel ekonomilerin, uluslararası işletmelerin hiyerarşilerinde kendilerini konumlandırarak ileriye taşıma yollarını arttırmaları ve networklerini yetenek, bilgi, altyapılarını geliştirerek zenginleştirip daha kalite-

li sermayeyi cezbetmeleri beklenmektedir. Türkiye yabancı sermayenin durumu göze alındığında yereldeki üretimin büyük oranda uluslararası işbölümünden etkilenmesine rağmen ondan bağımsız olduğu rahatlıkla söylenebilir. Bu durum yerelde tercih ve yönlendirme için stratejik boş alan yaratmaktadır. Bu bağlamda kalkınma ajansları için üçüncü kategorideki kapsam, dışa açık network kurma stratejisidir. Kurumsal yenilik ile gerektiren bu stratejinin inşası için geri kalmış bölgelere dışarıdan müdahaleye gerek olabilir. Yerli ve yerel firmaların sayısı ve niteliği, dışarıdan bölgeye gelen girişimciler, pozitif toplamlı oyunu kabul eden aktörlerin sayısı, eyleme dönüştürülebilecek nitelikte kamu ve özel kurumlar arasında çıkar birliği, piyasa kurallarına hazırlıklı olmak, yerel siyasetçilerin ve kamu yöneticilerinin ortak network kurma eğiliminde olması network inşasının başarısını doğrudan etkileyecektir. Bölgenin açıklığını dolayısıyla öğrenme sürecini etkileyen bu tür bir strateji salt ekonomik odaklı olmanın ötesine geçer. Ne var ki networklerin kurulması zaman alıcıdır, sosyal dokunun zayıflığı bazen network inşasını geciktirebilir. Bu durumda bölgelerin karşılaşılabileceği fırsatlar kaçabilecek, network'ün sürekliliğini sağlayacak ekonomik çıkarlar zayıflayabilecektir.

Burada vurgulamaya çalıştığımız nokta, KA'lar yasa ile çizilen çerçevesinin ötesinde sorgulanması gereken alanların bulunduğu. 5449 sayılı KA yasası yukarıda sözü edilen kategorilerin hepsine gönderme yapmakla birlikte, her bir KA için bulunduğu bölgeye bağlı olarak tüm kategorileri gerçekleştirmek mümkün olmayabilir. Eş anlı olarak tüm kategorilere ağırlık vermek yerine seçici bir davranış içerisinde girmek gerektiğinde, yerel kapasite ve kamusal destek biçimleri söz konusu seçimde belirleyici olacaktır. Ancak hangi kapsamda hareket edilirse edilsin, yukarıda tartışıldığı üzere her bir kategori için sınır ve kısıtlar bulunacaktır.

## **TÜRKİYE'DEKİ 'EKSTRA' AÇMAZLAR, GELECEĞE DÖNÜK YANSIMALAR VE SONUÇ**

Bölgesel kalkınmada Türkiye'nin yolunun AB ile kesişmesi toplumsal ve politik açıdan uzlaşma zemininin kurulmasını zaman alıcı hale getirmektedir. AB etkisinin bölgeselleşmeye yol açan unsurlardan biri olduğu açıktır. Diğer tarafta daha önce sözü edilen ülkemizdeki bölgesel hareketler (İzmir, Mersin vb), bölgeselcilikten farklı olarak, bu bölgelerdeki kilit aktörlerin küreselleşme, Avrupalılaşma ve yerelleşme karşısında kendilerine "ne yapabiliriz?"i sormalarına yol açmıştır. Ne var ki KA'ların yasal çerçevesi, özellikle DPT'nin etkin rolüne koşut, merkezin etkisini sürdürme potansiyeline sahiptir. Ülkemizde KA sürecinde kamu yönetimi ve siyaset bilimi açısından konu ulus devlet ekseninde tartışılmış ve tartışılmaya devam edecek olmasına rağmen, KA'ların politika ve küreselleşmeden daha çok ülkemizin modernleşme biçiminden kaynaklanan sorunlarının olabileceği muhtemeldir.

KA'ların illerdeki kamusal, sivil ve özel kesimler tarafından nasıl algılandığının önemi bu yeni örgütlerin geleceğini etkileyecektir. Bu süreçte yönetişimin yönetilmesi bazı bölgeler için bir gereklilik halini alabilir mi? Kamu politikası destekli yönetişim kamunun yönetişimin bir aktörü olduğunu kabul edildiğinde paradoksal kimliğinden bir parça kurtulabilir. Kaldı ki literatür ve uygulamaların gösterdiği kalıplarının dışına çıkabilme ve bölgesel kalkınmada kendi rotasını çizebilme fırsatlarını Türkiye özenle değerlendirmelidir. Türkiye'nin bölgesel kalkınma konusunda kendine has kritik açmazlarından bazıları şu şekilde sıralanabilir:

AB ile girilen bölgesel kalkınma sürecinde akademik ve aydın kesimde geçmişten uzanan ye toptan ' kabul' ye da toptan ' red' ayrımı süre gelmektedir. Bu durum yasa ve uygulamada yapılabilecek iyileşmeleri zayıflatmaktadır. Ülke ve toplum çıkarlarını dikkate alan daha holistik tartışma zemininin inşası için çaba sarf edilmelidir. Özellikle Avrupalı araştırmacıların konuya daha temkinli ve açılım sağlamaya yönelik bir pencereden baktıklarını söylemek mümkündür (örneğin bkz. Amin ve Thrift, 1995). Ulusüstü değişime karşı olan direnç ülkenin yararına olabilecek uygulamaları da engellemektedir. Haklı yönleri de olabilecek bu direncin, aslında konun daha fazla ve daha geniş kesimler tarafından tartışması sağlanarak bir üstünlüğe dönüştürülmesi mümkündür.

Nitekim KA yasası örneğinden hareket edildiğinde konunun ulusal basında cılız bir şekilde ele alındığı görülmektedir. Konu ile ilgili bazı illerdeki yerel basın ulusal basına göre daha fazla ilgi gösterirken bazı illerin yerel basınında konuya hiç değinilmemiştir. Bu durum aşırı yerel pasifliğin ve merkez bağımlılığının göstergesi kabul edilebilir. Ayrıca genel bir reformun parçası olarak KA'nın sunulması paket içindeki ağırlığının düşük algılanmasına yol açmıştır.

Bunun doğurduğu diğer açmaz ise güvensizliktir. Özellikle bölgesel kalkınmanın network, işbirliği, paydaşlık gibi olguların iktisadileştirilmesine giderek daha fazla dayandığı hatırlanırsa Türkiye için bu açmazın önemi daha da belirginleşmektedir.

Türkiye'de yerel ve bölgesel düzeyde beşeri ve sosyal sermaye (özellikle bağlayıcı (bonding) ve köprü kurucu (briging) ayrımını dikkate alarak) üzerine yapılan akademik çalışmalar, kalkınmada bu tür kaynakların artan önemi hesaba katıldığında son derece yetersizdir. Yerel emek piyasaları üzerine akademik çalışmalar ise yok denecek kadar azdır.

Yukarıdaki açmaz yerel düzeydeki karar almayı sağlayacak her türlü veri içinde geçerlidir denilebilir. Yerelde verilerin farklı kamu birimlerinde toplanması karar almada kullanılacak verilerin teminini geciktirmektedir. İstikrarlı ve ulaşılabilir verilerin yokluğu bölgesel politika formülasyonunu güçleştirir. Diğer yandan mevcut durum ve veri üzerinde aşırı odaklılık ise harekete geçmeyi engeller. Ancak bölgesel politika açısından *ex post* verilerin karar alma ve uygulama sürecindeki verilerden çok daha maliyetli olabileceği unutulmamalıdır.

Genel olarak kamu reformu bütün olarak ele alındığında reformların itici gücü aynı olmasına rağmen farklı kurumlar tarafından tasarlanması ve farklı ülke örneklerinden hareket edilmesi yasal/hukuki çerçevenin bütünlüğünü bozma tehlikesini bünyesinde barındırmaktadır. Eklemlenme sorunları zaman içerisinde belirginleştikçe bölgesel kalkınmaya da yansımacaktır. Özellikle mevzuat düzenlemelerinin genelde pasif alıcısı olan bölgeler, yasal değişime neden olan itici güçleri her zaman tam olarak algılayamamaktadırlar. Yerelde KA'lar da dahil olmak üzere, bölgesel politika alanındaki değişimin yeni bir bürokratik düzenleme olarak algılanması söz konusudur.

Yerel siyaset yapma süreçleri ile siyasetin merkez yapılanması arasında farklılıklar bulunmaktadır. Merkezde bulunan devlet bürokrasi ve merkez siyasetinin görece yüksek kalibrasyonu karşısında yerel siyaset genelde ulusal sorunlara tıpkı merkezmiş gibi ağırlık verme eğilimindedir. Yerel siyaset gündemi ise daha kısır konularla sınırlanmaktadır. Merkez siyasetinin yereli kendinin bir uzantısı veya parçası olarak algılanmasının doğurduğu yanılsama bulunmaktadır.

Türkiye 1980'lerden itibaren piyasa öğretisi doğrultusunda rekabet etmeyi öğrenirken piyasanın devletin etki alanında ve işleyiş biçimindeki doğuracağı değişiklikleri ertelemişti. Bu ertelemenin sonucunda 2001 yılına kadar yaşanan ekonomik krizler, kamu politikasında değişimi ötelemeye yardımcı olmuş, ancak birikim rejimindeki değişime karşı düzenleme tarzı daha fazla direnememiştir. Ekonomik dönüşüm yolu AB ile kesişen Türkiye, tarihsel olarak batılılaşma hedefini hep öncelik olarak ilerlemesini sağlayıcı gelmiştir. Devletçilik modernleşme çabalarında başat rol oynamakla birlikte, ekonomik ve toplumsal gelişmeler doğrultusunda kamu politikalarının bölgesel politikalar dahil olmak üzere yeniden şekillendirilmesi ve organize edilmesi ihtiyacı artmıştır.



Şekil 2. İç içe Geçmiş İlişkiler: Reformlar ve Avrupalılaştırma-Yönetişim

KA'ların uzantısı olduğu kamu yönetimindeki reformlar üçayak üzerine oturmaktadır. Bu üçayağında AB ve bölgesel boyutları bulunmaktadır. Bu ayaklardan birincisi piyasanın güçlendirilmesi, ikincisi devlet-toplum arasındaki ilişkilerin düzenlenmesi, üçüncüsü de devletin hem kendi içinde hem merkez-yerel arasındaki ilişkileri yeniden düzenlemesidir. Bu üçayak aynı zamanda çok düzlemli yönetişim ve Avrupalılaşıma ile de ilişkilidir.

Anaakım literatürde gerek yönetişim ve Avrupalılaşıma tartışmalarında gerekse bölgesel inovasyon/rekabet gücü yaklaşımlarında bölgesel kalkınma 'refah yaratma motorları' olarak adlandırılan prototip/ideal bölgeler üzerinde yoğunlaşmakta ve her şeye rağmen buradan çıkarılabilecek derslerden bahsetmektedir. Ayrıca yenilik, içsel kalkınma ve yabancı sermaye teori ve kavramları ile şekillenen bölgesel kalkınma yaklaşımları bu teori ve kavramlara ilişkin Türkiye'nin durumu göz önünde bulundurulduğunda birçok soru işareti ile karşılaşmamıza yol açmaktadır. Bölgesel kalkınmanın yönetişim ile olan kuvvetli bağı, Türkiye'deki devletin rol ve sorumluluğundaki değişime paralel su üstüne çıkarak belirginleşmektedir. AB ise yönetişimi çok düzlemli hale getirmektedir. Bu tabloda Türkiye yönetişimi daha yeni tartışmaya açmışken şimdi de çok düzlemli yönetişim ile karşı karşıya kalıvermiştir.

Bölgesel politikaların bölgesel kalkınma politikasına kayma eğilimine girmesi ve yeni bölgeselciliğin benzer şekilde kalkınma odaklı olması üniter devlet yapısı içinde kalkınma yönelimli bir bölgeselcilikten söz etmeyi mümkün kılmaktadır. Bölgesel paydaşların ekonomik çıkarlarını tasnif etmesi ve çıkar doğrultusunda genel bir görüş birliği içine girmeleri için bölgesel mali kaynakların belirli bir bölümünün kullanımının bölgesel kalkınma yönetişimi çerçevesinde yönlendirilmesi anlamlı bir çözümdür. Mali düzenlemeler yönetsel, yasal ve kurumsal düzenlemelerden daha etkin olarak işbirliği ve istişare ortamını hazırlayabilmektedir. Nitekim AB'deki çeşitli bölge deneyimleri de bu tezi teyit eder niteliktedir.

Sonuç olarak çalışmanın bulguları şu şekilde özetlenebilir:

1. Türkiye'nin tamamı mevcut sistem altında AB'nin bölgesel politikadaki Hedef 1 kapsamına girse de, gelir düşüklüğüne eşlik eden ve en azından onun kadar önemli olan 'yenilik paradoksu' tüm ülke coğrafyasında geçerlidir. Dolayısıyla yenilik modası hem AB hem de kamu politikaları ile önce ülkeye daha sonra bölgelere nüfuz ederken gerekli ihtiyaç ve etki analizleri yapılmadan kavramsal-kuramsal çerçeve üzerinde durulmakta, pratikler genelde geri planda kalmaktadır.
2. Bölgesel politikanın merkezden yönlendirilmesine alışmış bölgelerde (aslında merkezin kendisinde de) bölgesel politika tasarım bilgisi ve deneyimi yok denecek kadar azdır. Ancak bölgesel kalkınma konusunda metotların bölgesel otorite ve yönetimlere empoze edilmesi ve/veya modalaşması metotların kapasite ile olan ilişkisi göz ardı edilerek yapılmaktadır.

3. Küreselleşme ve ekonominin doğasında meydana gelen dönüşüm yerel yeterince hissedilmemekte ve tartışılmamaktadır. Küreselleşme nerede, ne kadar, nasıl etki doğurmaktadır?
4. Bir tür ‘yeni gelenekselcilik’ ile bölgesel stratejilerin aynı kavramsal çerçeveye dayanması söz konusudur: Yerelde kopyala yapıştır stratejisi etkin olmaktadır. Üstelik bu adımlar atılırken üniter devlet yapısı için bölge kavramının kabullenilmesine yönelik sistematik bir girişim bulunmamaktadır. Diğer yandan ise AB’nin etkisi ile bir ulusüstü bölgeselleş(tir)meye gidilmektedir. Kamu reformunun arkasında yer alan itici güçler yerelde yeterince anlaşılmamıştır. Ağırlıklı olarak mevzuata uyum odaklı bir post modern ‘miş’ yapılanmasına gidilmektedir.
5. Teorilerin bölgesel kalkınmanın ulusal kalkınmanın anahtarı olduğu düşüncesi pratik ve politikaya yansımamış olup, merkezin yönlendirdiği ulusal kalkınma politikaları gücünü korumaktadır. Bu durumun yansımaları olarak bölgesel kalkınmadaki rol ve sorumlulukları ilişkin uygun tartışma zemini olmadığı gibi, bölgesel kalkınma eksenli bir yerel gündem ülkenin geniş coğrafyasına henüz nüfuz etmiş değildir. Dolayısıyla yerel siyaset henüz (tam anlamıyla) yerel kalkınma odaklı değildir.
6. Farklı aktörler arasındaki işbirliği ve networkleşme yerel ve ulusal düzeyde güdük kalmaktadır. Bölgesel kalkınma için önemli rol üstlenebilecek yerel hafıza ve deneyim aktarım mekanizmaları zayıftır.

## KAYNAKLAR

Albeni, M. ve Karaöz, M. (2005), “Türkiye’de Teknolojik Yenilik Üretimi ve Patentler”, Legal Fikri ve Sinai Haklar Dergisi, 1 (2), ss.385-400.

Amin A. ve Robins, K. (1990) “The Re-emergence of Regional Economies? The Mythical Geography of Flexible Accumulation, Environment and Planning D: Society and Space, 8.

Amin, A. ve Malmberg, A. (1994) ‘Competing Structural and Institutional Influences on the Geography of Production in Europe’, içinde Amin, A. (der.), Post-Fordism: A Reader, Oxford: Blackwell.

Amin, A. ve N. Thrift, 1995 “Institutional Issues for the European Regions: From Markets and Plans to Socioeconomics and Powers of Association”, Economy and Society, 24 (1), pp. 41-65.

Armatlı-Koroğlu, B. (2006), “Sanayi Bölgelerinde KOBİ Ağları ve Yenilik Süreçleri”, içinde Eraydın, A. (editör), Değişen Mekan, Mekansal Süreçlere İlişkin Tartışma ve Araştırmalara Toplu Bakış: 1923-2003, Ankara: Dost Kitabevi.

Caporaso, J. A. ve Jupille, J. (1998), “Sovereignty and Territoriality in the European Union: Transforming the UK Institutional Order”, içinde Ansel, C. K. ve di Palma, G. (editörler), On Restructuring Territoriality: Europe and the United States Compared, New York: Cambridge University Pres.



*Bölgesel Politikalar Kopyalanabilir mi? Bölgeselleş(tir)me (Yönetim)  
Karşısında (Yeni) Bölge(sel)cilik (Yönetişim)*

- Cooke, P. (1997) 'Regions in a Global Market: The Experiences of Wales and Baden-Württemberg', *Review of International Political Economy* 4: 349-81.
- Cooke, P. ve Schienstock, G. (2000) "Structural Competitiveness and Learning Regions", *Enterprise and Innovation Management Studies*, 1 (3): 265-280.
- Cooke, P. (2003) "The Regional Innovation Systems in Wales: Evolution or Eclipse" içinde Cooke, P. ve diğerleri (editörler), *Regional Innovation Systems*, İkinci Baskı, London: Routledge.
- Cowles, M. G. ve Risse, T. (2001) 'Europeanization and Domestic Change: Conclusions'. içinde Cowles, M. G., Caporaso, J ve Risse, T. (editörler), *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*, Ithaca, NY: Cornell University Press.
- DPT (1996), *İllerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması Araştırması* (1996), Ankara: DPT Yayınları.
- DPT (2000a), 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara: DPT Yayınları.
- DPT (2000b), *Uzun Vadeli Strateji ve 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı 2001-2005*, Ankara: DPT Yayınları.
- DPT (2003a), *İllerin ve Bölgelerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması Araştırması* (2003), Ankara: DPT Yayınları.
- DPT (2003b), *Ön Ulusal Kalkınma Planı 2004-2006*, Ankara: DPT Yayınları.
- Eceral, T.Ö. (2006), "Ekonomik Coğrafyaya Kurumsal Yaklaşım", içinde Eraydın, A. (editör), *Değişen Mekan, Mekansal Süreçlere İlişkin Tartışma ve Araştırmalara Toplu Bakış: 1923-2003*, Ankara: Dost Kitabevi.
- Florida, R. (1995), "Toward the Learning Region", *Futures*, 27, pp. 527-536.
- Gezici, F. (2006), "Türkiye'de Bölgeler Arası Farklılıkların Mekansal Veri Analizi Yöntemiyle İncelenmesi", içinde Eraydın, A. (editör), *Değişen Mekan, Mekansal Süreçlere İlişkin Tartışma ve Araştırmalara Toplu Bakış: 1923-2003*, Ankara: Dost Kitabevi.
- Grabher, G. (1993) *The Embedded Firm: On the Socioeconomics of Industrial Networks*, Londra: Routledge.
- Hudson, R. (1999) "The Learning Economy, the Learning Firm and the Learning Region": A Sympathetic Critique of the Limits to Learning European Urban and Regional Studies Jan 01, 1999 6: 59-72.
- Jessop, B. (1990) *State Theory: Putting Capitalist States in their Place*, Pennsylvania: Pennsylvania State University Press.
- Jessop, B. (1994) 'Post-Fordism and the State', içinde A. Amin (der.) *Post-Fordism: a Reader*, pp. 251-79. Oxford: Blackwell.
- Jessop, B. (1997a) 'Globalization and the National State: Reflections on a Theme of Poulantzas', paper presented to the Colloquium 'Miliband and Poulantzas in Retrospect and Prospect', City University of New York; pp.1-31.
- Jessop, B. (1997b) 'Capitalism and its Future: Remarks on Regulation, Government and Governance', *Review of International Political Economy* 4: 561-81.

- Jessop, B. (2000) 'The Crisis of the National Spatio-Temporal Fix and the Tendential Ecological Dominance of Globalizing Capitalism', *International Journal of Urban and Regional Research* 24: 322-60.
- Ladrech, R. (1994) "Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France, *Journal of Common Market Studies* 32 (1): 69-88.
- Lovering, J. (1999) 'Theory Led by Policy: the Inadequancies of the 'New Regionalism'', *Journal of Urban and Regional Research* 23: 379-95.
- MacLeod, G. (1999) 'Place, Politics and 'Scale Dependence': Exploring the Structuration of Euro-Regionalism', *European Urban and Regional Studies* 6 (3): 231-53
- MacLeod, G. (2001) 'New Regionalism Reconsidered: Globalization and the Remaking of Political Economic Space', *Journal of Urban and Regional Research* 25 (4): 804-29.
- Mjoset, L. (1997), "The Historical Meanings of Europeanisation", Oslo, Arena Working Paper No. 24.
- Morgan, K. (1997) 'The Learning Region: Institutions, Innovation and Regional Renewal', *Regional Studies* 31: 491-503.
- Moulaert, F. Vd (1999) *Innovative Region, Social Region? An Alternative View of Regional Innovation*, Lille: Ifresi.
- Moulaert, F. Ve Nussbaumer, J. (2005) "The Social Region: Beyond the Territorial Dynamics of the Learning Economy", *European Urban and Regional Studies*, 12 (1): 45-64.
- Ohmae, K., 1996 *Ulus-Devletin Sonu: Bölgesel Ekonomilerin Yükselişi*, (Çev. Zülfü Dicleli), *Türk Henkel Dergisi Yayınları* 6, İstanbul,.
- Park, B. (2000) 'Turkey's European Union Candidacy: From Luxembourg to Helsinki-to Ankara', *International Studies Association 41st Annual Convention*, Los Angeles, CA, March 14-18.
- Piore, M. ve Sabel, C. (1984) *The Second Industrial Divide: Possibilities for Prosperity*, New York: Basic Books.
- Porter, M., 1998 "Clusters and the New Economics of Competition", *Harvard Business Review*, (Kasım-Aralık), pp. 77-90.
- Radaelli, C., (2000), "Whither Europeanisation? Concept Streching and Substantive Change", *European Integration Online Papers*, 4(8).
- Rhodes, M. (1995) "Conclusion: the Viability of Regional Strategies", in Martin Rhodes (ed.) *The Regions and the New Europe*, Manchester: Manchester University Press.
- Risse, T. Vd (2001) "Europeanization and Domestic Change: Introduction", içinde M. Cowles vd. (eds), *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*, Cornell University Press.
- Saxenian, L. (1994) *Regional Advantage: Culture and Competition in Silicon Valley and Route 128*, Boston: Harvard University Press.
- Saxenian, L. (1996) "Regional Networks and the Resurgence of Silicon Valley" içinde Hansen, N. Vd (eds.) *Regional Policy and Regional Integration*, Cheltenham: Edward Elgar. *Culture and Competition in Silicon Valley and Route 128*, Boston: Harvard University Press

*Bölgesel Politikalar Kopyalanabilir mi? Bölgeselleş(tir)me (Yönetim)  
Karşısında (Yeni) Bölge(sel)cilik (Yönetişim)*

- Sibeon, Roger (2000) "Governance and the Policy Process in Contemporary Europe", *Public Management* 2: 3, 289-309.
- Soyak, A. (2004) 'Ulusalardan Uluslarüstüne' İktisadi Planlama ve Türkiye Deneyimi, Der Yayınları: İstanbul.
- Soyak, A. (2005) "Ertelenen 9. Kalkınma Planı Ve Türkiye'de Planlamanın Geleceği Üzerine Bir Not", *Bilim ve Ütopya Dergisi*, Sayı 136.
- Stoper, M., 1997 *The Regional World: Territorial Development in a Global Economy*, Guilford Press, New York,.
- Varol, Ç. (2006), "Üretim Örgütlenmesine Yeni Bir Bakış: Denizli ve Gaziantep'teki Girişimci Ağları", içinde Eraydın, A. (editör), *Değişen Mekan, Mekansal Süreçlere İlişkin Tartışma ve Araştırmalara Toplu Bakış: 1923-2003*, Ankara: Dost Kitabevi.
- Webb, D. Ve Collis C. (2000) "Regional Development Agencies and the New Regionalism in England", *Regional Studies* 34 (9): 857-873.
- Wessels, W. ve Rometsch, D. (1996) "Conclusion: European Union and national Institutions", içinde Rometsch, D. ve Wessels, W. (editörler), *The European Union and Member States: Towards Institutional Fusion*, Manchester: Manchester University Press.
- Wishlade, F. Vd (2003) *Regional Policy in the EU: A Passing Phase of Europeanisation or a Complex Case of Policy Transfer?*, Glasgow: EPRC, University of Strathclyde.

# TÜRKİYE'DE YENİ BÖLGESEL POLİTİKALARIN OLUŞUMU

**Gülhan BİLEN**

*Türkiye Kalkınma Bankası*

## **Özet**

*Avrupa Birliği'nin aktif bölgesel politikası ve üye ülkelerin bölgesel uygulamaları, yerel düzeylerin kendi iç dinamikleri ile teknoloji ve nitelikli insan faktörlerine dayalı olarak biçimlenmektedir. Bu model, global rekabet ortamında bölgelerin ekonomik etkinliğini ve refah düzeyini de artırmaktadır. AB ile bütünleşme sürecinde olan Türkiye'de henüz bölgeler ekonomik aktörler olarak belirginleşmemiştir. Bununla birlikte dinamik Batı bölgelerinin büyümeye ve kalkınmaya sağlayacakları katkı potansiyeli ile bölgesel ve sosyal dengesizlikler nedeniyle Doğu bölgelerinin kaçınılmaz olarak politika konusu olması, Türkiye'nin hem büyümesi ve kalkınması hem de AB Bölgesel Politikasına uyumu açısından elzemdir.*

## **GİRİŞ**

1970 ortalarından itibaren globalizasyon ve bilgi-iletişim teknolojilerinin hızlı yayılımı ve kullanımı etkileriyle biçimlenebilen 'yeni ekonomi' ortamında, rekabet gücü; düşük maliyetli imalata değil teknik, organizasyonel ve yönetim yenilikleriyle geliştirilen produktiviteye, başarı; bunu sağlayabilen ekonomilere atfedilmektedir. AB'nde ekonomik politikalar ve bunların üye ülke uygulamaları; geniş anlamda ekonomik ve sosyal politika veya yapısal politika dar anlamda bölgesel politika adı altında yeni ekonominin gereklerini yerine getirmeyi hedef almaktadır.

AB, ekonomik ve bölgesel politikaların aday ülkelerin AB'ne entegrasyonundaki önemine paralel olarak üyelik öncesi yardımlarını, özellikle yapısal uyum gereklerini karşılama egzersizleri şeklinde yapılandırmış ve benzer gereklilikleri Türkiye için de ortaya koymuştur. Geçtiğimiz dönemlerde her ne kadar ekonomik uyumun ağırlığı politik uyumun sembolleşen birkaç unsurunun ötesine geçememişse de Türk toplumunun AB ile bütünleşmesinde en kritik konu yapısal uyumun orta vadeli ve çok bileşenli boyutları ile gerçekleştirilebilmesidir.

Bu yazıda AB Bölgesel Politikası ulusal bölgesel politikalarının gelişim süreçleri kuramsal bir çerçevede açıklanmakta ve izleyen ayırında Türkiye'nin bölgesel politika gelişmeleri değerlendirilmektedir.

## KURAMSAL ÇERÇEVE

Özellikle 1950'lerden sonra ülkeler ve bölgeler arasındaki gelişim farklılıklarını algılamaya ve açıklamaya ve bunlara dayanarak politika önerileri geliştirmeye yönelik kuramsal gelişmeler bölgesel politikaların şekillenmesinde önemli ölçüde belirleyici olmuştur. İzleyen bölümde arz ve talep orijinli yaklaşımlar ile sistematik yaklaşımlar bölgesel politika önermeleri açısından ele alınmaktadır.

### Arz-Orijinli Yaklaşımlar

Solow<sup>1</sup> ve izleyenleri (Cass, 1965 ve Koopmans, 1965) kurguladıkları modelde uzun vadeli büyüme ve onun kaynaklarını irdelemişler ve belirli koşullarda ülkelerin ve/veya bölgelerin müdahale edilmeksizin mutlak olarak yakınsayacağını 'absolute convergence' öne sürmüşlerdir. Bu yaklaşım hükümet politikalarının uzun dönemde oldukça sınırlı etkileri olduğunu vurgular. Modelde hükümetler liberal politikalar çerçevesinde, makroekonomik denge ve piyasaların yeterince fonksiyon görmesi için varolan engellerin kaldırılması amacıyla düzenleyici reformlar yapmakla sorumludurlar.

Neoklasik yaklaşımın yetersizliklerinden yola çıkan ilk teorisyenleri Romer (1986) ve Lucas (1988) Solow'un sermayenin azalan getirisi varsayımı yerine artan getirileri dikkate alarak büyüme fonksiyonuna 'nitelikli emek' (knowledge adjusted workforce) unsurunu eklemişlerdir. Buna göre bir ekonomideki nitelikli emek ve bilgi stoku büyümeyi belirlemede ve büyüme farklılıkları sermaye stokuna ek olarak nitelikli emek ve büyük ölçüde onların oluşturduğu 'sosyal sermaye' ile açıklanmaktadır (King & Robelo, 1989).

Endogeneous teorinin izleyen modifikasyonu, teknolojik gelişmelerin endogeneous gelişiminin dolayısıyla çeşitli formlardaki bilginin büyümenin motoru olduğunu vurgular. Teknoloji, özel aktörler tarafından geliştirilen ve kontrol edilen bir unsur olarak Solow modelinin 'kamu mali' nitelemesine karşılık bu modelde yeniden tanımlanmıştır (Becker *et al.* 1990, Grossman & Helpman, 1991, Aghion & Howitt, 1992, Mankiw *et al.* 1992).

Bu teorinin Amerika ve Avrupa bölgeleri üzerindeki testleri, gelişmişlik farklarının uygun politikalar izlenerek giderilebildiğini göstermiştir (Barro & Sala-i-Martin, 1991) ki bulgular, görece olarak yetersiz teknoloji birikimine sahip bölgelerin gerekli mekanizmalar sağlandığında daha hızlı büyüme potansiyeline sahip olabileceğini göstermiştir. Fakat izleyen testlerle bölgeler arasındaki yakınsamanın oldukça yavaş bir süreçte gerçekleşebildiği sonucuna varılmıştır (Armstrong, 1995, Sala-i-Martin, 1996a, 1996b).

Endogeneus teorinin hükümetlerin uzun vadeli büyümeyi yenilikçi alanlara sağladıkları yönlendirici ve teşvik edici politikalarla etkileyebilir olmaları kabulü, politika oluşumlarına Hükümetlerin aktif olmaları gerektiği şeklinde yansımıştır. Böylece neoklasik teorinin devlet aygıtı için rekabetçi ve dengeli bir ekonomik ortam yaratması yükümlülüğü genişlemiştir.

Neoklasik teorinin yeni modifikasyonları da büyümede beşeri sermaye unsurunun önemini vurgular. Bazı bölge ve ülkelerin bilgi ve fikir üretme ve bunları ürünlere dönüştürmede diğerlerinden daha başarılı olmaları onların beşeri sermayelerine ve bunu sağlayan kurumsal altyapılarına dayandırılmaktadır (Rauch, 1993, Fagerberg, 1996). Beşeri unsurun önemi iki boyuta dayandırılır nitelikli beşeri sermaye stoku bir coğrafi alanın yeni teknolojileri kullanma ve absorbe etme ile teknoloji üretim düzeyini belirler. Dolayısıyla teknoloji, edinilebilir bir unsur olmakla birlikte onun etkin kullanımı ve üretimi nitelikli insan unsurunu gerektirmektedir.

### **Talep-Orijinli Yaklaşımlar**

Talep-orijinli yaklaşımlar büyüme faktörlerini ekonominin talep boyutunu da kapsama alarak açıklarlar. Kaldor’un (1970) ortaya attığı ‘kümülatif büyüme modeli’, Dixon ve Thirlwal (1975) tarafından geliştirilmiştir. Model; ölçek ekonomilerinin ihracatta uzmanlaşması ve rekabet gücü kazanmasına<sup>2</sup> bunun da birikimli olarak hem ihracat sektörüne hem de bölgenin gelişimine kaynaklık etmesi sürecine dayanır.

Krugman (1991a, 1991b) belirli bir bölgede ekonomik aktivitelerin birbirlerine coğrafi yakınlıklarından kaynaklanan dışsal ekonomilerin kümülatif büyümedeki rolünü irdeleyerek bu alanda izleyen gelişmelere öncülük etmiştir. Porter ise ‘diamond modeli’ ile sürdürülebilir rekabet avantajını belirli bir alanda birbirlerini destekleyici yapıların varlığına dayandırarak rekabet gücünün gerekli nitelikleri sağlayan ortamlarda artacağını vurgulamıştır (Porter, 2000, 2002a, 2002b). Önermelerde hükümetlerin temel rolü firmaların ekonomik performanslarını artırmalarını teşvik etmek ve gerekli yasal düzenlemeleri yaparak iyi işleyen bir rekabet ortamını sağlamaktadır.

Global rekabet ortamında ekonomik birimlerin yerleşim alanlarını nasıl seçtiklerini ve neden belirli bir alanda kümelendiklerini açıklama girişimleri, 1990’larda ‘yeni ticaret teorisi’ (new trade theory) ve ‘yeni ekonomik coğrafya modeli’ (new economic geography) olarak belirginleşmektedir. Söz konusu girişimler, bölgesel rekabet üstünlüğü sağlayan yapıları ve bunların zaman içinde nasıl değiştiğini irdelemektedirler (Venables, 1996, Davis & Weinstein, 1999). Ana argüman, ticaret bariyerlerinin büyük ölçüde kaldırıldığı günümüz ekonomilerinde bile coğrafyanın önemli bir etken olmaya devam ettiğidir. Modellerde coğrafi kümelenmenin ön koşullarına ilişkin gerekliliklerin bir ölçüde kendiliğinden şekillendiği kabulü politika önerilerini belirsiz ve karmaşık kılmaktadır.

### Sistemantik Yaklaşımlar

Kümülatif büyüme, beşeri sermaye stoku, kurumsal altyapı, teknolojik gelişim yeterliliği ve belirli bir bölgede kümelenme kavramları, ‘yeni endüstriyel bölgeler’ (new industrial districts) ve ‘teknoloji geliştiren ve uygulayan bölgeler’ (‘learning regions’, ‘innovative milieu’) kavramlarında birleştirilmekte ve bunlar AB ve üye ülkelerin politika oluşumlarında en çok dikkate alınan unsurlar<sup>3</sup> olarak öne çıkmaktadır. Söz konusu bölgeler, özellikle nitelikli ve çok sayıda istihdam yaratma kapasiteleri ile büyümeye olan katkıları anlamında önem kazanmaktadır.

Sistemantik yaklaşımlarda Marshall’ın 19. yüzyıl ‘endüstriyel bölgeleri’ iki önemli farklılıkla yeni endüstriyel bölgeler olarak kavramlaştırılmaktadır. Bunlar; yüksek teknoloji ve dinamik unsurlara odaklanılması ve bilginin kritik girdi olmasıdır (Becattini, 1990, Soubeyran & Thisse, 1998). Post-Fordizm teorisinin yaygın olarak kullanıldığı yeni endüstriyel bölgeler literatüründe globalizasyonun etkileri ile üretimin uzmanlaşmaya ve farklılaşmaya dayanan yeni şekilleri izlenmektedir. Kavramlar, ileri teknoloji üretimine dayanan Kaliforniya Silicon Vadisi modelindeki bölgeler (Saxenian, 1994, 1998) ve geleneksel, emek-yoğun aktivitelerin esnek üretim formunda ihracata dayalı gelişiminin ‘Third Italy’ örneğinde simgeleşen bölgeler (Piore & Sabel, 1984) olarak niteliksel ayrıma tabi tutulmaktadır. Her iki tip bölge de sinerjik etkilerle bilgi üretimi ve bunu ticarileştirmede yüksek katma değer yaratımı ile bölgesel politikalara model olmaktadır. Yaklaşımların politika önermeleri network oluşumlarına, dışsallığa ve üniversitelerin aktif anlamda uygulama aktörü olmalarına dayalı olarak geniş kapsamlı ve karmaşıktır.

### AB’NİN BÖLGESEL POLİTİKALARI VE ULUSAL BÖLGESEL POLİTİKALAR

AB Bölgesel Politikası, bölgesel dengesizlikleri azaltacak etkin politikaları olmayan zayıf ekonomilerin ve bölgelerin Birliğin entegrasyonunda arka planda kalabileceği ve bunlar için ilave tedbirler alınması gerektiği yaklaşımına - solidarity<sup>4</sup> dayanır (Michie & Fitzgerald, 1997:16). Ortak pazar, iç pazarın bütünleştirilmesi ve parasal birlik aşamalarının bölgeler arasındaki gelişim potansiyeli farklılıklarını artırması, solidarity hedefini tartışılmaz bir konuma getirmiştir. Öte yandan özellikle 1990’li yıllardan itibaren eğilimler bölgesel dengesizliklerin nedenlerine inilerek bunların çözümlenmesi ve sürdürülebilir hızlı büyüme dinamiklerinin güçlendirilmesine kaymaktadır (Tarschys, 2003: 68). Bu da bölgesel politikalara ‘tüm bölgeler yaklaşımı’ olarak kavramlaştırılan yepyeni bir boyut eklemektedir (CEC, 2004).

AB Bölgesel Politikası’nın evrimini, farklılaşan nitelikleriyle üç alt evrede izlemek mümkündür.

1957’den itibaren 1970’lerin ortalarına kadar, kurucu üyeler İtalya dışında hemen hemen homojendiler ve bölgesel politikanın önemi oldukça sınırlıydı. Bu nedenle



*de facto* nitelikteki bölgesel politika uygulamaları yalnızca Güney İtalya Bölgesi – Mezzogiorno – için politika insiyatiflerinin başlatılması şeklinde olmuştur (Vanhove, 1999). Bununla birlikte Topluluk düzeyinde politika oluşumunun yapıtaşları da belirmeye başlamıştır. 1964 yılında Avrupa Sosyal ve Yapısal Fonlarının oluşturulması; 1968 yılında Avrupa Komisyonu bünyesinde ‘Directorate General for Regional Policy’ biriminin ve 1968 yılında Avrupa Komisyonu bünyesinde ‘Directorate General for Regional Policy’ birimlerinin kurulması bunlardandır.

1975-1988 döneminde AB Bölgesel Politikası ulusal bölgesel politikaları bütünlükten niteliktedir. Dönüm noktası olan 1975 yılında Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu (European Regional Development Fund – ERDF) oluşturulmuştur. İlk uygulamalar, üye ülkelerin belirledikleri bölgelerdeki kendi bölgesel gelişme politikalarına ERDF’den sağlanan katkılar şeklindedir. Komisyon, 1970’lerin sonundan itibaren Topluluğun bölgesel politika profilini yükseltmek üzere bölgesel problemleri sistematik bir yaklaşımla analiz etmeye başlamıştır. Bu çerçevede ilk bölgesel politika reformları olarak bilinen 1979 ve 1984 düzenlemeleri yapılmıştır<sup>5</sup>.

İkinci dönemde 1973 yılından itibaren Birleşik Krallığın katılımı ile ivme kazanan gelişmeler, 1980’li yıllarda Yunanistan, İspanya ve Portekiz’in katılımı ile daha da yoğunlaşmıştır. Zira Topluluk içinde gelişme farklılıkları belirginleşmiş ve görece az gelişmiş bölgelerde yaşayan nüfus artmıştır. Ayrıca Birleşik Krallığın katılımında söz konusu olduğu gibi yeni ülkeler için de Topluluk Ortak Tarım Politikası ile sağlanabilecek potansiyel desteğin azlığı dikkatleri bölgesel politikalara odaklamıştır.

Bu dönemde 1985 Lüksemburg Zirvesi’nde kabul edilen Avrupa Tek Senedi (Single European Act) ile ülkeler ve bölgeler arasında ‘uyum’ (cohesion) unsuru ön plana çıkmıştır. Böylece Topluluğun kuruluşundan itibaren dayalı olduğu piyasa entegrasyonu, genişleme, liberasyon ve rekabet ilkelerine ‘ekonomik ve sosyal uyum’<sup>6</sup> unsurunun eklenmesiyle, Birlik politikaları arasında Bölgesel Politikanın konumu belirginleşmiştir. Bunda bütçeden Bölgesel Politikaya ayrılan payın önemli ölçüde artırılmasının da payı bulunur.

Tek Senet’in imzalanmasını aynı yıl yapılan ‘Yapısal Fonlar Reformu’<sup>7</sup> izlemiştir<sup>8</sup>. Reformun gerekçesi Topluluğun uyumlu gelişimini sağlamak, hedefi ise dengeli gelişmenin aracı olan Yapısal Fonların etkinliğini artırmak olarak belirlenmiştir (Bachtler & Michie (1993), Martin (1999) ve Bailey & De Propriis (2002a). Reform ile AB; özgün, yönlendirici ve modern bir bölgesel politikaya sahip olmuştur. Böylece AB Bölgesel Politikası 1988 Reformu, Yapısal Fonların kullanımında ‘programlama’, ‘katılımcılık’, ‘konsantrasyon’ ve ‘ilave fon sağlama’ ve ‘değerlendirme’ ilkelerine uyumu öngörmektedir. AB Bölgesel Politikası tüm ülkelerde yapılan düzenlemelerle NUTS II olarak nitelendirilen bölgeler bazında ve gelişmişlik düzeylerine göre farklı programlama yaklaşımları ile uygulanmaya başlamıştır.

1990'lı yıllarda Merkez ve Doğu Avrupa ile Baltık ülkelerinin AB'ne adaylık gündemleri, AB Bölgesel Politikasına paylaşım problemlerini eklemiştir. Bu devreye kadar atfedilen öneme paralel olarak hızla artırılan Yapısal Fon miktarları ihtiyaçların daha da artmasına rağmen ilk kez artmama sinyali vermiştir. Gündem 2000<sup>9</sup>AB bütçe oluşumuna net katkı sağlayan ülkelerin çekimser tutumlarına yanıt olarak katkı oranını GSMH düzeylerinin yüzde 1,27'si ile sınırlandırmıştır. Gündem 2000, öte yandan aday ülkelerin gelişme açıklarına göre onlara ayrılacak fonların payını artırmak amacıyla üye ülkelerin bölgesel politika alanlarını daraltmalarını gerektiren sınırlamalar da öngörmüştür (Bachtler et al. 2001). Böylece üye ülkeler için ilk kez Yapısal Fonlardan paylarının azalacağı yeni bir dönem başlamıştır.

Genel olarak 1988 sonrası dönem, sistematik gelişimi sağlamak için bölgelerde endogeneus potansiyellere yapılan vurguyu artırmıştır (Conzelmann, 1988, Bailey & De Propriis, 2002b, Smith *et al.* 2003). Üye ülkelerde programlama ve endogeneus gelişme yaklaşımları modern bölgesel politikaların oluşumuna model olmuştur. Belirlenen ilkeler çevresinde yapılan uygulamalar bölgelerin ekonomik gelişmesinde rol oynamaya ve üye ülkelerde mevcut yapılar reform gereklerine uygun hale getirilmeye başlamıştır.

AB ülkelerine AB Yapısal Fonlarıyla yapılan müdahaleler, bölgelerin ve dolayısıyla ülkelerin gelişimine büyüme, istihdam yaratma, yeni firmaların oluşumu, ulaşım, altyapı, çevre, turizm, imalat yatırımları ve teknoloji geliştirme anlamında belirgin niceliksel ve niteliksel katkılarda bulunmaktadır (Beutel 1993, 1995, 2001, Barry *et al.* 1996, Roeger, 1996, CEC, 2004). Öte yandan hedeflere ve yeniden yapılanmaya dayanan dinamik gelişme stratejisi izlenmesi, rekabet gücünü artırmaya yönelik spesifik yönetim mekanizmalarının geliştirilmesi ve başarılı örneklerle geliştirilen deneyimlerin paylaşılması anlamında da pozitif değerler sunmaktadır (Bachtler & Taylor, 2003). Yeni üye ülkeler ise sağladıkları fonlar yanı sıra üyelik öncesinde Phare uygulamaları<sup>10</sup> ile hem kendi iç bölgesel politikalarını hem de AB'ye uyum için yapısal politikaları geliştirme modeli edinmişlerdir. Böylece ulusal kurgularının geliştirilmesi için fonksiyonel planlama donanımı ve uygulama birimlerini oluşturma, kapasite geliştirme, ilgili kesimler arasında gerekli bağlantıları sağlama yolunda yavaş gelişen bir süreci işletmeye başlamışlardır (Lunk, 2000, Kun, 2000, Kozak, 2000, Vikas, 2003, Blazek & Vozab, 2003, Wokoun, 2003).

2004 yılı Şubat ayında yayınlanan AB Üçüncü Uyum Raporu, global gelişimlerin bölgelere etkilerine vurgu yaparak ana yükümlülüğün tüm bölgelerde sürdürülebilir büyümeyi sağlamak olduğunu ortaya koymaktadır (CEC, 2004). Bunun açılımı ise gelecek dönemlerde gelişmiş bölgelere yönelik politikaların ağırlık kazanacağıdır. Dolayısıyla görece az gelişmiş bölgelerden de mevcut çerçevede sağlanan olanaklarla potansiyellerini en iyi şekilde harekete geçirecek stratejileri bularak kendilerini yönetme yetisi edinmeye çalışmaları beklenmektedir.

Öte yandan AB Bölgesel Politikasının önemli yansımalarının olduğu ulusal bölgesel politikalar cephesinde de belirgin yapısal dönüşümler gerçekleşmiştir.

1970’lerin ortalarından itibaren meydana gelen petrol krizlerinin de tetiklemeyle AB ülkelerinde ekonomik büyümenin kaynaklarında yapısal dönüşümler yaşanmaya başlamıştır. Geleneksel politikaların, verimlilik düşüşü ve işsizliğin artması problemlerine çözüm üretememesi en fazla bölgesel politikaları etkilemiş ve bu alanda yeni bir geçiş dönemi başlamıştır (Yuill & Allen, 1993). 1990’lı yıllar, AB’nin de etkisiyle üye ülkelerde yeni ve modern ulusal bölgesel politika formunun olduğu bir dönemdir. Gelişen politikanın hedefleri; bilgi toplumuna geçişe hazırlık, uluslararası rekabet gücünün artırılması, işsizliğin azaltılması, ekonomik etkinliğin sağlanması, görece geri veya problemlili bölgelerin gelişme potansiyellerinin artırılmasıdır. Araçları; operasyonel programlama ve bunun öngörülerini gerçekleştirmek için geniş kapsamlı çerçeve unsurlardır (Yuill *et al* 1999). Çerçeve destekleri, sistematik yapılar içinde sunulan mali teşvikler, yenilik yaratmanın teşviki, yabancı yatırımların çekilmesi ile ağyapılar, öğrenen bölgeler ve sanayi, hizmet ve teknoloji kümelenmelerinin oluşumudur (Molle, 2000). Modern bölgesel politikayı yönetenler ve uygulayanlar; yerel yönetimler ve merkezi hükümetler, yerel ve merkezi uygulama birimleri, üniversiteler, özel sektör, sivil toplum ve AB organlarıdır.

Modern ulusal bölgesel politikaların nitelikleri: yerelden ve/veya merkezi-yerel ortak platformlarda katılımcı yöntemlerle planlanan (Keating, 1996); yalnızca az gelişmiş bölgeleri değil tüm bölgeleri kapsayan; dinamik; uzun vadeye yönelik; aktif; katılımcılıkla etkin ve verimli uygulamalar olmalarıdır.

## **TÜRKİYE’DE YENİ BÖLGESEL POLİTİKANIN OLUŞUMU**

Türkiye, ekonomisi bölgesel dengesizlikleri ile karakterize edilen (Hughes, 2004) ve bunun olması için pek çok etkenin var olduğu bir ülkedir. Özellikle coğrafi büyüklüğü<sup>11</sup> içinde arazi yapısı ve iklimin doğuya gidildikçe dezavantajlar yaratmasından kaynaklanan doğal etkenler yanı sıra ekonominin gelişme aşamasında olması ve 1980’li yıllardan itibaren içinde bulunulan yapısal dönüşüm süreci etki itibarıyla bölgesel problemleri artırıcı niteliktedir (OECD, 1988). Öte yandan reorganize olmamış kamu kesimi problemi, istihdamda tarımın payının yüksek olması, tarım sektöründe var olan kronik boyutlardaki gizli işsizlik etkenleri sosyal problemleri ağırlaştırmıştır. Mevcut durumda, 2004-06 GSMH endeksi Türkiye için 100 kabul edildiğinde endeks değeri, Kocaeli için 168 olurken Van için 24 olmaktadır. Dolayısıyla söz konusu iki NUTS II bölgesi arasında yedi kat gelir düzeyi ve gelişmişlik farkı bulunmaktadır (DPT, 2003).

Türkiye’de bölgesel problemlerin doğası kentsel ve kırsal alanlar ile batı-doğu coğrafi alanları ayrımlarına dayanmaktadır. Daha fazla sembolize edilen Batı-Doğu ayrımı; Marmara ve Ege Bölgeleri ile Akdeniz’in kıyı alanları ile Karadeniz ve İç Anadolu’nun Doğu kesimlerini de kapsayan Doğu bölgeleri arasındaki ge-

lišmişlik farklılıklarını da ifade eder. Bununla birlikte her iki alanda da homojen yapılar olmayıp, aynı bölgede oldukça gelişmiş ve geri kalmış alanlar bulunabilmektedir. Genel olarak Doğu bölgeleri tarım ve sanayideki yetersiz potansiyel sonucu hizmetler sektörünün de gelişmemesi durumu ile karşı karşıyadır.

Türkiye’de ekonomik olmaktan çok sosyal ve politik etkenlerle şekillendirilen bölgesel politikalar ilk kez farklılıkların ivme kazanarak arttığı 1960’li yıllarda gündeme gelmiştir. 1963 yılında başlayan planlı dönemde hazırlanan beş yıllık ulusal kalkınma planlarında ‘yatırımların dağılımında bölgesel kalkınma esas alınacaktır’ ilkesi hep yer almıştır. Fakat problem ve strateji belirleme - planlama - politika önceliklerini saptama - araç ve uygulama birimlerini oluşturma - uygulamaları izleme - sonuçları değerlendirme sistematığı izlenmeyen planlamada bölgesel planlama alt unsuru da olmamıştır. Her açıdan yetersiz potansiyeli olan az gelişmiş bölgeler için strateji belirlemenin zorluğu, politika yapımcılarını bir ölçüde kendi iç tutarlılığı olan stratejisiz bir yaklaşımı benimsemeye yönlendirmiştir. Planlamadan bağımsız olarak 1970 ve 1980’li yıllarda teşvik unsurlarına dayalı olarak ‘dar anlamda geleneksel bölgesel politika’ niteliğinde uygulamalar yapılmıştır (Bilen, 2002). Özel yatırımcıların tercihleri doğrultusunda biçimlenen *de facto* uygulamaların sürdürülebilirliği 1980’li yıllardan sonra makroekonomik istikrarsızlıklar nedeniyle sağlanamamıştır.

Türkiye 1990’lı yıllarda, Avrupa ülkelerinde olduğu gibi küresel gelişmelere adaptasyon anlamında bir arayışa girmemiştir. Dolayısıyla söz konusu on yıl yeni bir politika oluşumuna yönelmek anlamında kaybedilmiştir. Türkiye için modern bölgesel politikalara geçiş dönemi ancak 2000’li yıllarda AB’ne üyelik sürecinin başlamasıyla mümkün olmuştur (Bilen, 2005). İçinde bulunduğumuz dönemde gelişmeler ve meydana çıkardığı boyutlar, aynı zamanda sistemin problemlerini de belirginleştirmektedir.

Modern bölgesel politika uygulamalarının ilk koşulu olan makroekonomik istikrarın sağlanmış olması anlamında 2002 ve izleyen yıllarda uygulanan stabilizasyon programlarıyla Türkiye, görece olarak istikrarını sağlamış ve kronik yüksek enflasyonu düşürmüştür. Fakat yüksek iç ve dış borç yükü ve kamu kesiminin finansman darboğazı nedenleriyle ekonomi hala kırılgan durumdadır. Dolayısıyla geleceği öngörerek politika üretmek güç ve yeni girişimler için gerekli finansal kaynakların sağlanması potansiyeli düşüktür.

2003 yılında AB üyelik öncesi finansal yardımlarına stratejik bir çerçeve oluşturmak amacıyla 2004-2006 dönemi için tüm bölgeleri kapsayan ‘Ön Ulusal Kalkınma Planı’ (Preliminary National Development Plan - pNDP) hazırlanmıştır (DPT, 2003:i). Söz konusu doküman aynı zamanda Türkiye’nin planlamada ekonomik etkinlik ve uluslararası rekabet gücünün yükseltilmesi hedeflerinin benimsenmesi anlamında bir dönüm noktasıdır. Türkiye 9. Kalkınma Planını da etkinlik hedefleriyle ve AB programlama dönemine tam uyumlaştırarak yedi yıllık hazırlamıştır. Fakat operasyonel planlama geleneği olmadığı için yapılacak faaliyetlere göre

kaynak sağlama, uygulama koordinasyonu ve örgütlenmesi boyutları planlamanın zayıf boyutları olmaya devam etmektedir (Bilen, 2006).

Türkiye’nin ekonomik ve altyapı yatırımları için yedi coğrafi bölgesi çok büyük, illeri ise çok küçük olduğundan 2002 yılında daha optimum bir coğrafi ölçek yaratan NUTS II bölgeleri belirlemiş ve yasa ile sisteme girmiştir. Fakat merkezi idarenin, yerel ayrımlarının iller olması geleneğinin dışına çıkılarak yeni bölgeler için kaynak sağlanması ve hazırlanan programların uygulanması için organizasyon oluşturma süreci yeterli ivme ile devam edememektedir. AB üyelik öncesi fon tahsisleri de yetersiz olunca yeni bölgelerin gelişme etkisi yaratmak üzere fonksiyonelleşmesi kolay görünmemektedir.

Bölgesel politikadan sorumlu merkezi birim olan DPT bünyesinde Bölgesel Politika ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü’nün kurulmuş olması ve gelecek dönemlerde çalışmak üzere ana programlama alanlarında kamu ve yerel birimler arası koordinasyondan sorumlu olan bakanlıkların belirlenmesi yeni politikaların uygulama organizasyonu açısından önemli bir başlangıçtır. Fakat bu alanda da katılımcı politika belirleme, uygulama sorumluluğu üstlenme, koordinasyonlu ve disiplinli çalışma geleneğinin olmamasından kaynaklanan problemler, gecikme ve faaliyetlerin etkinliğini düşürme potansiyelini içermektedir. Başka bir deyişle merkezi düzeyde kapasite gelişiminin sağlanması, kurumlar arası koordinasyon hiyerarşisinin ve ağlarının oluşumunu da içermektedir. Bu konuda AB ülkelerinin bile on yıllık bir dönemi kapsayan iki programlama döneminde belirgin bir yeterlilik kazandıkları (Bailey & De Propriis, 2002b; Bachtler & Taylor, 2003) ve kendilerinin yoğun çabalarına ve Komisyon’un desteğine rağmen yeni üye ülkelerin henüz gelişim aşamasında oldukları (Olejniczak, 2002, Brezina, 2002, Benč, 2003, McMaster, 2003, CEC(2003)433, Bailey & De Propriis, 2004) dikkate alınırsa Türkiye için sürecin daha da uzun olabileceğini öngörmek gerçekçi bir yaklaşım olacaktır.

Yerel düzeyde programlama ve uygulama kapasitesinin oluşturulması için NUTS II ayrımları bazında kalkınma ajanslarının kurulması için ilk adım, 2006 yılı Şubat ayında yasalaşan 5949 sayılı ‘Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun’ olmuştur. Faaliyete geçmeleri için ikincil yasal ve idari düzenlemelerin de yapılması ve AB fonlarının Ajanslar aracılığıyla kullanılabilirliği için akreditasyonları gerekmektedir. Fakat hem kavramsal hem de fonksiyonel açılardan Ajansların işlevleri üzerine endişeler ve tartışmalar devam etmektedir. Bu da birkaç ili kapsayan ekonomik uygulamalara başlanmasında kurumsal oluşum ve kapasite gelişimini geciktirici etki yapmaktadır.

## **SONUÇ**

Türkiye’de AB’ne üyelik süreci, yeterli finansman desteği olmamakla birlikte beraberinde ekonomik ve sosyal politikalar için belirgin bir model sunmaktadır. Türkiye için bu model, az gelişmiş bölge odaklı politika yanı sıra katma değeri

ve büyümeye etkileri daha fazla olan gelişmiş bölgelerde de bölgesel politika uygulanmasının yolunu aşabilecek bir süreçtir. Buradan olmak üzere Türkiye'nin metropollerinin yer yer kırsal alanlardan daha yoğun olan problemlerinin hafifletilmesine yapılacak katkı ve sağlanacak büyüme dinamiği ile AB içinde de güçlü bir bileşen olabilme potansiyeli bulunmaktadır.

Geçmişte Türkiye'de kurumsal ve sosyal birikimleri olan sistematik bölgesel uygulamalar yapılamamış olmakla birlikte yerel düzeyde yönetim otoriteleri, üniversiteler, sivil toplum oluşumları ve mevcut ve potansiyel girişimciler gibi gerekli unsurlar bulunmaktadır. İlgili aktörlerin kendi yaşadıkları alanlar için düşünmeleri, harekete geçmeleri, AB ve ulusal kaynaklardan finansman ve teknik destek alarak program ve/veya proje uygulamalarına yönelebilmeleri Türkiye için ideal bir gelişme modeli olma potansiyeline sahiptir. Çağdaş gelişme politikalarına Türk toplumunun adaptasyonu yanı sıra AB mekanizmalarının bireylerin yaşamlarına entegre edilmesi de en etkin bu şekilde sağlanabilir.

Yeni sürecin topluma faydalar üretmeye başlaması, tüm kesimlerde farkındalık ve bilgilenme için olduğu kadar uygulamalar için de normalin ötesinde bir motivasyon ile çalışılmasına bağlıdır.

#### KAYNAKÇA

Aghion, P., P. Howitt (1992) A Model of Growth through Creative Destruction, *Econometrica*, 60, 323-351.

Armstrong, H. (1995), Convergence Among Regions in the European Union, 1950-1990, *Papers in Regional Science*, 74, 143-152.

Armstrong, H., J. Taylor (2000) *Regional Economics and Policy* 3<sup>rd</sup> Ed. (Oxford and Massachusetts: Blackwell Publishers Ltd)

Bachtler, J., R. Michie (1993) Restructuring of Regional Policy in the European Community, *Regional Studies*, 27(8), 719-725.

Bachtler, J., F. Wishlade, D. Yuill (2001), *Regional Policy in Europe after Enlargement*, Regional and Industrial Policy Research Paper, Number 44, European Policies Research Centre, University of Strathclyde, Glasgow.

Bachtler, J., R. Downes, I. McMaster, P. Raines, S. Taylor (2002) *The Transfer of EU Regional Policy to the Countries of Central and Eastern Europe: Can one size fit all?* Future Governance: Lessons from Comparative Public Policy, Future Governance Paper 10, Economic & Social Research Council

Bachtler, J. and Taylor, S. (2003) *The Added Value of the Structural Funds: A Regional Perspective*, IQ-Net Report on the Reform of the Structural Funds, European Policies Research Centre, The University of Strathclyde, Glasgow. [www.eprc.strath.ac.uk/iqnet/iq-net/reports.html](http://www.eprc.strath.ac.uk/iqnet/iq-net/reports.html)

Bailey, D. and L. De Propriis (2002a) The 1988 Reform of the European Structural Funds: Entitlement or Empowerment? *Journal of European Public Policy* 9:3 June, 408-428.

----- (2002b) EU Structural Funds, Regional Capabilities and Enlargement: Towards Multi-Level Governance? *European Integration*, 24(4), 303-324.



- (2004), *A Bridge Too Phare? EU Pre-Accession Aid and Capacity-Building in the Candidate Countries*, *Journal of Common Market Studies* 42 (1), 77-98.
- Benč, V. (2003), Readiness of the Slovak Republic for the EU Regional Policy, in V. Benč (ed.) *Readiness of the Candidate Countries for the EU Regional Policy*, Conference Almanac (Bratislava: 3-5 November 2003)
- Barro, R. and X. Sala-i-Martin (1991), *Convergence Across States and Regions*, Brookings Papers, 1, 107-182.
- Barry, F., J. Bradled, A. Hannan, J. McCartan and S. Sosvilla-Rivero (1996) *Single Market Review 1996: Aggregate and Regional Impacts: The cases of Greece, Ireland, Portugal and Spain*, Report for the European Commission.
- Becattini, G. (1990) The marshallian Industrial District as a Socio-Economic Notion, in Pyke F., W. Sengenberger (ed) *Industrial Districts and Interfirm Cooperation in Italy* (Geneva: International Institute for Labour Studies Publication)
- Becker, G. S., K. M. Murphy, R. Tamura (1990) Economic Growth, *Journal of Political Economy*, 98(5), 12-37.
- Beutel, J. (1993) *The Economic Impacts of the Community Support Frameworks for Objective 1 Regions, 1989-93*, Report for European Commission-DG XVI, Brussels.
- (1995) *The Economic Impacts of the Community Support Frameworks for Objective 1 Regions, 1999-99*, Report for European Commission-DG XVI, Brussels.
- (2002) *The Economic Impact of the Objective 1 Interventions for the Period 2000-06*, Final Report to the Directorate-General for Regional Policies of European Commission, Brussels.
- Bilen, G. (2002) *Kalkınmada Öncelikli Yörelerde (KÖY) Sanayileşme Politikaları ve Uygulamaları*, TÜSİAD Bölgesel Gelişme Alt Komisyonu’na Sunuş (Ankara: Ekim 2000).
- (2005) ‘A Novel Turkish Regional Policy in line with the EU Accession’ International Conference of RSA “*Regional Growth Agendas*” in Aalborg/Denmark between 28th and 31st May 2005.
- (2006) ‘Ascendancy of the Emerging Constellations in Intractable Turkish Regionalization’ International Conference of RSA “*Shaping EU Regional Policy: Economic Social and Political Pressures*” Leuven/Belgium, 8<sup>th</sup> and 9<sup>th</sup> June 2006.
- Blazek, J. and J. Vozab (2003) Ex-Ante Evaluation of the National Development Plan – Instrument for Identification and Elimination of Problems in a Preparation for the EU Cohesion Policy?, in V. Benč (ed.) *Readiness of the Candidate Countries for the EU Regional Policy*, Conference Almanac (Bratislava: 3-5 November 2003)
- Brezina, J. (2002) The role of Regions in the Pre-Accession Period, *The Regions’ Project for a new Cohesion Policy: The Contribution of Regional Policies to Sustainable Development in Tomorrows’ Europe*, Outcome of the First AER Conference Pécs, 14-15<sup>th</sup> November 2002
- Breuss, F. Egger, P. Pfaffermayr, M. (2002) ‘*Structural Policy Reform and the Distribution of FDI in Europe*’, WIFO, 174
- Cass, D. (1965), Optimum Growth in an Aggregative Model of Capital Accumulation, *Review of Economic Studies*, 32, 233-240)



----- (2003)433 final, *On the Implementation of Commitments Undertaken by the Acceding Countries in the Context of Accession Negotiations on Chapter 21 – Regional Policy and Coordination of Structural Instruments* of 16 July 2004

----- (2004), *A New Partnership for Cohesion, Convergence Competitiveness Cooperation*, Third Cohesion Report on Economic and Social Cohesion, Brussels

Conzelmann, T. (1998), *Europeanization of Regional Development Policies? Linking the Multi-Level Governance Approach with Theories of Policy Learning and Policy Change*, European integration online Papers [http://eiop.or.at/eiop/texte/1998\\_004a.htm](http://eiop.or.at/eiop/texte/1998_004a.htm)

Davies, D. R., D. E. Weinstein (1999) Economic Geography and Regional Production Structure: an Empirical Investigation, *European Economic Review*, 43, 379-407.

Dixon, R. J. A. P. Thirlwall (1975) A Model of Regional Growth Rate Differentials Along Kaldorian lines, *Oxford Economic Papers*, 27, 201-214.

DPT (2003) *Preliminary National Development Plan (2004-2006) (2003)*, Republic of Turkey, (Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı)

Fagerberg, J. (1996), Technology and Competitiveness, *Oxford Review of Economic Policy*, 12, 39-51.

Grossman, G., E. Helpman (1991) *Innovation and Growth in the World Economy* (Cambridge, MA: MIT Press)

Hughes, K. (2004) *Turkey and the European Union: Just Another Enlargement, Exploring the Implications of Turkish Accession*, A Friends of Europe Working Paper

Kaldor, N. (1970), The Case for Regional Policies, *Scottish Journal of Political Economy*, 18, 337-48.

Keating, M. (1996) the Political Economy of Regionalism in Keating, M. J. Loughlin (ed) *The Political Economy of Regions* (London: Cass&Co Ltd).

King, R. G., S. T. Robelo (1989) *Transitional Dynamics and Economic Growth in the Neoclassical Model*, National Bureau of Economic Research Working Paper, 3185 <http://www.nber.org/papers/w3185>

Koopmans, T. C. (1965) *On the Concept of Optimal Economic Growth, In the Econometric Approach to Development Planning* (Amsterdam: North Holland Publication)

Kozak, M. (2000) Challenges for Implementing Pre-Structural Funds: The Case of Poland, in de Vet, J. M., L. Boot and M. Hollanders (ed) *Implementing Structural Funds*, Proceedings from the International Conference, Bled, Slovenia, June 15-16, 2000, (the Netherlands: the Netherlands Economic Institute-NEI B.V.)

Krugman, P. (1991a), Increasing Returns and Economic Geography, *Journal of Political Economy*, 99, 483-499.

----- (1991b), *Geography and Trade*, (Cambridge, MA: MIT Press)

Kun, Z. (2002) A presentation upon Hungary, *The Regions' Project for a new Cohesion Policy: The Contribution of Regional Policies to Sustainable Development in Tomorrow's Europe*, Outcome of the First AER Conference Pécs, 14-15<sup>th</sup> November 2002.

Lucas, R. E. (1988) On the Mechanisms of Economic Development, *Journal of Monetary Economics*, 22, 3-22.

- Lunk, T. (2000) Experiences in Preparing National Development Plans: A Perspective from Hungary, in de Vet, J. M., L. Boot and M. Hollanders (ed) *Implementing Structural Funds*, Proceedings from the International Conference, Bled, Slovenia, June 15-16, 2000, (the Netherlands: the Netherlands Economic Institute-NEI B.V.)
- Mankiw, N. G., D. Romer, D. N. Weil (1992) A Contribution to the Empirics of Economic Growth, *Quarterly Journal of Economics*, 107, 407-437.
- Martin, R. (1999) *The Regional Dimension in European Policy* (the UK: Macmillan Press Ltd and the USA: St Martin's Press, Inc)
- McMaster, (2003) *Pre-Accession Aid Impact*, ESPON 2.2.2. Work package 2
- Michie, R. and Fitzgerald, R. (1997) The Evaluation of the Structural Funds, The Coherence of EU Regional Policy in J. Bachtler & I. Turok (ed) *Contrasting Perspectives on the Structural Funds* (London & Philadelphia: Regional Studies Association)
- Molle, W. (2000) The Policy Life Cycle: Towards A Systematic Approach, in de Vet, J. M., L. Boot and M. Hollanders (ed) *Implementing Structural Funds*, Proceedings from the International Conference, Bled, Slovenia, June 15-16, 2000, (the Netherlands: the Netherlands Economic Institute-NEI B.V.)
- OECD (1988) *Regional Problems and Policies in Turkey* (Paris: OECD Publication)
- Olejniczak, K. (2002) *Towards the Evaluation Culture in Poland – Experiences and Prospects*, Paper for the annual Conference of RSA: Evaluation and EU Regional Policy. Aix en Provence, 31<sup>st</sup> may -1<sup>st</sup> June 2002.
- Piore, S., C. Sabel (1994) *The Second Industrial Divide: Possibilities for Prosperity* (New York: Basic Books)
- Porter, M. E. (1990) *the Competitive Advantage of Nations*, (London: Macmillan)
- (2002a), *Future Competitiveness of Wales: Innovation, Entrepreneurship and Technological Change Wales*, [www.isc.hbs.edu](http://www.isc.hbs.edu)
- (2002b), *Competitiveness and the Role of Regions*, Harvard Business School, Institute for Strategy and Competitiveness Papers, Texas, [www.isc.hbs.edu](http://www.isc.hbs.edu)
- Rauch, J. E. (1993) Productivity Gains from Geographic Concentration of Human Capital: Evidence from the cities, *Journal of Urban Economics*, 34, 380-400.
- Roeger, W. (1996) *Macroeconomic Evaluation of the effects of Community Structural Funds (CSF) with QUEST II*, European Commission-DG II, Brussels.
- Romer, P. M. (1986) Increasing Returns and Long-Run Growth, *Journal of Political Economy*, 94, 1002-1037.
- Sala-i-Martin, X. (1996a) The Classical Approach to Convergence Analysis, *Economic Journal*, 106, 1019-1036
- (1996b) Regional Cohesion: Evidence and Theories of Regional Growth and Convergence, *European Economic Review*, 40, 1325-1352)
- Saxenian, A. (1994) *Regional Advantage: Culture and Competition in Silicon Valley and Route 128* (Cambridge, MA: Harvard University Press)

----- (1998) *The Limits of Autarky: Regional Networks and Industrial Adaptation in Silicon Valley and Route 128*, Department of City and Regional Planning, University of California, Berkeley.

Smith, H.L., Tracey, P. and Clark, G.L. (2003) European policy and the Regions: A review and Analysis of Tensions, *European Planning Studies*, 11 (7), 859-873.

Solow, R. M. (1957) Technical Change and the Aggregate Production Function, *Review of Economics and Statistics*, 39, 312-320

Soubeyran, A., J. F. Thisse (1998), *Learning-by-doing and the Development of Industrial Districts*, <http://www.papers.ssrn.com>

Tarschys, D. (2003) *Rethinking Cohesion, The Future of European Structural Policy*, (Stockholm: SIEPS - Swedish Institute for European Policy Studies publication 17) [www.sieps.se](http://www.sieps.se)

Vanhove, N. (1999) *Regional Policy; E European Approach*, 3<sup>rd</sup> Ed. (Hants and Vermont; Ashgate Publishing Ltd)

Venables, A. J. (1996), Equilibrium location with vertically-linked industries, *International Economic Review*, 37, 341-59.

Vilkas, E. (2003) Using EU Structural Funds and Expected Macro-Economic Impact on Lithuanian Economy, in V. Benč (ed.) *Readiness of the Candidate Countries for the EU Regional Policy*, Conference Almanac (Bratislava: 3-5 November 2003)

Wokoun, R. (2003) Preparation of the Czech Republic for Using the Structural Funds and Actual Support of the European Union to the Regional Development in the CR, in V. Benč (ed.) *Readiness of the Candidate Countries for the EU Regional Policy*, Conference Almanac (Bratislava: 3-5 November 2003)

----- (2003) *Regional State Aid and Competition Policy in the European Union*, (the Hague: Kluwer Law International)

Yuill, D., K. Allen (1993) Regional Incentive Policies in the Eighties: *An Overview and Analysis of Trends in the European Community Countries*, in Gorzelak, G., B. Jałowicki (ed) *Regional Question in Europe*, University of Warsaw, European Institute for Regional and Local Development.

Yuill, D. J. Bachtler, F. Wishlade (1999) *European Regional Incentives 1999* (London: Bouker Sour Publishing)

## NOTLAR

1. *Modelde, büyüme; işgücü ve sermaye stoku ile teknik unsurların bir fonksiyonudur ve denklik sermayenin azalan getirisi, tam faktör serbestisi ve teknik bilginin kolay ve bedelsiz olarak sağlandığı varsayımlarına dayanır (Solow, 1957).*

2. *Model, Ricardo tarafından kavramsallaştırılan Heckscher and Ohlin tarafından geliştirilen 'dış ticarete karşılaştırmalı üstünlükler' modeline dayanmaktadır.*

3. *Politika oluşumlarında sözkonusu bölgeler 'nasıl başladı?', 'nerede başladı?' ve 'gelişim kalıpları neler?' şeklinde irdelemelere konu olmaktadır.*

4. *Solidarity, Jacques Delors'un 1985 yılında Avrupa Komisyonu'nun başkanı olmasıyla önemli bir faktör olarak gündeme gelmiş bir kavramdır.*

5. OJEC No C 31 of 3 February 1979, OJEC No L 169/1 of 1984 the Reform of the European Regional Development Fund.
6. Dönemin Jacques Delors öncülüğünde politika yapımcıları ekonomik ve sosyal politika için bir dizi kavramı - yeniden dağıtım, solidarity, sosyal ve ekonomik gelişme, ülkelerin ve bölgelerin birbirlerine yakınlaşmaları ('convergence') - 'economic and social cohesion' olarak birleştirmişlerdir (Tarschys, op. cit. 55).
7. 1988 Reformu ile Yapısal, Sosyal ve Bölgesel Fonlar 'Yapısal Fonlar' adı altında birleştirilerek konuları itibariyle programlama kapsamındaki ilgili faaliyetlerde kullanılması uygulaması başlamıştır.
8. Regulation (EEC) no 2052/88 of 24 June 88, OJEC No L 185 15 July 1988.
9. CEC (1997) Agenda 2000 Volume II – The Challenge of Enlargement, COM (97) 2000 final
10. Phare Programı açık ve bilinçli bir tercih ile Yapısal Fonlar sistemine öncü olacak şekilde geliştirilmiş ve aday ülkeler kapasite oluşturmaya yönlendirilmiştir (Bachtler et al. 2002).
11. 780.000 km<sup>2</sup> ile OECD'nin dördüncü büyük ülkesi durumundadır.