

Türkiye’de Bölge Politikalarının Evrimi ve Bölgesel Kalkınma Ajansları

Korel GÖYMEN*

Cumhuriyet’in başlangıcından bu yana, Türkiye’nin bölgesel politikaları sadece iç toplumsal ve ekonomik gelişmelerden değil, aynı zamanda Avrupa’daki ülkelerin deneyimlerinden ve bölgesel gelişim paradigmalarındaki yeni gelişmelerden de etkilenmiştir. Ancak bölgesel gelişmeden doğrudan sorumlu olan Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) 1960’lı yıllarda kurulmuş; bu tarihten sonra ülke içinde bölgesel farklılıkların azaltılmasına gittikçe daha fazla önem verilmiştir.

Devletçilik döneminde (ekonomik gelişmenin devlet tarafından desteklendiği ve yürütüldüğü dönemde) asıl amaçlanan ulusal bir ekonomi oluşturmak amacıyla kamu hizmetleri ve sanayi yatırımlarının yeniden dağıtılması idi. 1960’lı yıllarda planlı ekonomiye geçişle başlayan dönemde ise bölgesel politikalar büyüme merkezlerine odaklı kalkınma çabalarıyla şekillendi.

Buna göre devlet, bu büyüme merkezlerindeki küçük işletmelere devlet yatırımı ve desteği sağlamak için çeşitli bölgesel planlar ve bölgesel kalkınma projeleri ortaya koyacaktı. Özellikle 1980’lerden sonra, bölgesel ekonomide içten kaynaklı kalkınma teorilerinin yükselişiyle birlikte, Kalkınmada Öncelikli Bölgeler (KÖB)’deki yerel potansiyelleri güçlendirmek, yerel girişimcileri desteklemek yönündeki teşvikler Türkiye’nin bölgesel politikalarında önemli yer tuttu (Didem, 2002: 64).

Öte yandan, 20. yüzyılın son on yılında Türkiye, kendi yasalarını Avrupa Birliği hukuku (acquis communautaire) ile uyumlu hale getirebilmek için Avrupa Birliği’nin bölgesel politikalar ölçütlerini kendine uyarlamaya çalıştı.

Bu kısa açıklamaların ardından, Türkiye’deki bölgesel politika ve uygulamaların gelişimi beş dönemde incelenebilir.

Devletçi Dönem (Ekonomik gelişmenin devlet tarafından desteklendiği ve yürütüldüğü dönem): 1923-1959

Bu dönemde bölgesel politikanın ana stratejisi yeni bir siyasal ve idari sistem altında ulusal bir ekonomi ve toplumun yaratılması; nüfusun ülkenin çeşitli yerlerine dağıtılması (başkent İstanbul’dan Ankara’ya taşınması da bunun bir işaretiydi); sanayi tesislerinin İstanbul ve Marmara Bölgesi dışında, Orta Anadolu ve İç Ege’de kurulması; ülkenin çeşitli yerlerini birbirine bağlayan bir demiryolları sisteminin geliştirilmesi (Eraydın, 2001).

Bu süreçte, devlet stratejik güvenlik kaygılarını da göz önünde tutarak “sanayi tohumlaması” uygulamasına girişmiş, Anadolu’nun uzak kısımlarında sanayiler kurmuştur (Rivkin, 1964; Göymen, 1976). Bu işletmelerin bazıları o dönemde ekonomik açıdan çok anlamlı olmasa da, bu bölgelerde daha sonra ortaya çıkacak gelişme merkezleri için (örneğin Kayseri, Eskişehir, Zonguldak, Karabük) ilk ivmeyi sağlamıştır.

Kurtuluş Savaşı nedeniyle tükenmiş durumda olan ülkede sanayileşme çabaları başlangıçta kaçınılmaz olarak devlet yatırımlarıyla gerçekleştirilmiştir. Ancak daha sonra, yatırımları daha çok İstanbul ve Marmara Bölgesi’nde yoğunlaşan, yeni ortaya çıkmaya başlamış olan özel sektör de bu sanayileşme hamlesine katılmıştır (Kuruç, 1999). Bu anlamda, devlet kamu yatırımlarını ülkenin farklı yerlerine, özellikle daha geri kalmış Doğu bölgelerine yaymak istemişse de, bu niyet sadece belli bir ölçüde gerçekleşebilmiştir (DPT, 2000). Ayrıca, devletin yeni sınırlarının tanımlanması Doğu ve Güneydoğu bölgelerinin daha önce (Arap ülkeleri ve İran ile) sahip oldukları ekonomik bağları da kaybetmelerine yol açmış, bu nedenle Türkiye’nin diğer bölgelerinden daha geride kalmalarına neden olmuştur. Dahası, Lozan Anlaşması uyarınca Türkiye ve Yunanistan arasında gerçekleşen nüfus mübadelesi de mübadelenin yapıldığı bölgelerde insan kaynakları ve toplumsal sermaye kaybı yaratarak ciddi sorunlar yaratmıştır (Tekeli, 1967).

* Prof. Dr., Sabancı Üniversitesi ve İstanbul Politikalar Merkezi

Bu sorunlara ek olarak, İkinci Dünya Savaşından doğan yan etkiler de Türkiye’de yeni sosyo-ekonomik ve mekânsal (spatial) düzenlemeyi gerekli kılmıştır. Azalan kaynakları ve eskiden sahip olduğu pazarları kaybetmesi nedeniyle devlet artık yatırımlarını destekleyemez hale gelmiş, bu nedenle özel sektör yatırımlar konusunda önem kazanmıştır. Bölgeler arası farkları gidermek ise elbette ki özel sermayenin öncelikleri arasında değildi. Öte yandan 1950’lerde tarımsal üretimde makineleşme köyden kente göçü de beraberinde getirmiştir. Tüm bu gelişmeler sonucunda vurgu köylerden kentlere, bölgeler arası eşitsizliklerden sınıflar arası eşitsizliklere kaymıştır (Eraydın, 2001).

Bölgesel Planlama ve Kalkınmaya Vurgu: 1960-1972

1960’lardan bu yana Türkiye ekonomik ve toplumsal gelişmesini bölgesel eşitsizlikleri azaltmak, toplumsal ve ekonomik dengeyi sağlamak amacını güden Beş Yıllık Kalkınma Planları (BYKP) üzerinden yürütmüştür (Ulusal Program, 2001). Planlı ekonomiye geçişle birlikte, ülkenin çeşitli bölgelerindeki kapasiteleri canlandırmak amacıyla, ulusal ekonomik kalkınmaya katkıda bulunacağı düşünülen farklı bölgesel planlar hazırlanmıştır; bu planların uygulanması ve izlenmesi görevi de Devlet Planlama Teşkilatı’na (DPT) verilmiştir.

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda (1963-1967) ulusal kaynakların etkin kullanımına özellikle vurgu yapılmıştır. Bu plan ekonomik kalkınmayı hızlandırmak, sonuçta daha “dengeli” bir ekonomi oluşmasını sağlamak amacıyla çeşitli bölgelerin potansiyellerine gerekli ilgiyi göstermek amacını güdüyordu.

Bu bağlamda, 1960’larda Doğu Marmara, Antalya, Çukurova ve Zonguldak gibi yerler için bölgesel kalkınma projeleri hayata geçirildi. Bu bölgelerdeki “öncü sektörler” birbirinden farklıydı. Zonguldak ve Doğu Marmara’da sanayi, Antalya’da turizm, Çukurova’da tarım daha gelişmiş durumdaydı. Bu bölgelerde DPT ve merkezi hükümet uygulamanın asıl sorumlusu idi. Yerel paydaşlara son derece az rol tanınmış veya hiç tanınmamıştı (DPT, 2000).

Ancak, bu dönemde planlama uygulanan bölgelerin pek çoğu görece olarak daha varsıl, ya da en azından belli bir kalkınma potansiyeline sahip bölgelerdi (Eraydın, 2001). Devlet az gelişmiş bölgelere yatırım yapan yatırımcılara gelir vergisi indirimi sağlama, kredi verme gibi teşvikler sunsa da, bu bölgelerde çoğu durumda devletin kendisi etkin konumdaydı.

İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı “ bölgesel planlama ulusal fiziksel plandan bağımsız olarak hazırlanamaz” fikrine daha çok önem veriyordu (DPT, 2000). Bu planın amacı mekânsal meseleleri ulusal ekonomik hedeflerle bütünleştirmek, ulusal kalkınma planlaması içinde mekânsal yaklaşımı kurumsallaştırmaktı.

Bu bölgesel plan ve politikalar, 1960’ların ithal ikameci siyasetlerle biçimlenmiş genel ekonomik eğilimleri ile uyum içindeydi. Ancak bu politikalar ülkede çeşitli sanayi dallarının gelişmesine yol açsa da, bu yatırımların pek çoğunun sermaye yoğun doğası gereği işsizliğin artmasını da beraberinde getirmişti. Bu durum kırsal alanlardan kente göçü daha da teşvik etti; ülkenin doğusu ve batısı arasındaki uçurum daha da derinleşirken köy ve kent arasında da yeni bir ikilik oluştu.

Bu durum karşısında, özellikle Güneydoğu ve Doğu Anadolu’da bazı bölgeler 1968’de Bakanlar Kurulu’nun almış olduğu bir kararla Kalkınmada Öncelikli Bölgeler (KÖB) olarak kabul edildi. O zamandan beri yatırım teşvikleri asıl olarak bu bölgelere ayrılmaktadır. Bu şekilde kamu yatırımlarındaki vurgu büyüme merkezlerinden KÖB’lere kaydı. Ancak KÖB’ler bölgesel ölçekte değil il ölçeğinde tanımlanmışlardı. Ayrıca KÖB’lerin belirlenmesinde ekonomik kriterlerden ziyade siyasi kaygılarla hareket edilmişti. Bu durumda popülist ve kayırmacı devlet asıl oyuncu olmayı sürdürdü; yerel paydaşları harekete geçirme yolunda neredeyse hiç çaba gösterilmedi.

İl Temelinde Planlama: 1973-1977

Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın (1973-1977) yürürlüğe konmasıyla bölgesel siyaset ve kalkınma önemini kaybetti. Bunun nedeni kısa bir süre içinde bölgesel eşitsizliklerin üstesinden gelme çabalarının kaynakların ekonomik bakımdan etkin olmayan bir şekilde dağıtılmasına neden olacağı; sermaye birikimini ve ulusal ekonomik kalkınmayı yavaşlatacağı düşüncesiydi. Bu nedenle geri kalmış bölgelere doğrudan kamu yatırımı yapmak yerine özel girişimlere teşvik dağıtma yaklaşımı öne çıktı (DPT, 2000).

Üçüncü beş yıllık planda bölgesel kalkınma illerin doğal kaynaklarını tanımlama, bu illerdeki en avantajlı sektörleri destekleme yolunda eşgüdümlü bir çaba olarak görülmüyordu. Ayrıca, ulusal ölçekte yatırımların nereye yapılacağına siyasi kaygılara göre değil ekonomik ölçütlere göre belirleneceği belirtiliyordu. İdari kapasite eksikliği ve bölgesel planların uygulanmasında kurumsallaşmanın olmaması bu dönemde bölgesel politikaların önemlerini yitirmelerinde rol oynayan diğer faktörlerdir. Eraydın'a (2001:17) göre, hangi alanlara yatırım yapılacağını inceleyen pek çok araştırma illerin sosyo-ekonomik kalkınma düzeyini tanımlarken, "bölge" kavramı DPT'nin resmi dokümanlarında bile son derece sınırlı şekilde kullanılıyordu.

Ancak, Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın bölgesel kalkınmaya önemli bir katkısı olduğu da söylenebilir. Bu planda bölgesel farklılıklar sorununun uzun vadede sadece bölgesel kaynaklar kullanılarak, yerel yönetimlerin güçlendirilmesiyle çözülebileceği öngörülmüştür. Bu öngörü bunu takip eden dönemde bölgesel politikaların ana eksenini oluşturmuştur. Bu nedenle, bir sonraki planlama döneminde yukarıdan dayatılan özel kalkınma planları karşısında yerel kalkınma projeleri önem kazanmıştır.

Neo-Liberal Politikaların Kabul Edilişi: 1978-1994

Didem'e göre en önemli bölgesel politika çabaları Dördüncü (1979-1983), Beşinci (1985-1989) ve Altıncı (1990-1994) Beş Yıllık Kalkınma Planları'nı kapsayan bu dönemde ortaya çıkmıştır. Dönemin başlangıç yıllarında Türkiye ekonomik ve siyasal bir krize tanık olmuş, 1980'lerin hemen başlarında yaşanan kökten değişimle siyasal yaşamın her yönü ciddi şekilde etkilenmiştir. 1980 askeri müdahalesinden sonra gelen yeni sivil hükümet (Anavatan Partisi) bölgesel politikalara ve bölgesel kalkınmaya da etkisi olacak neo-liberal politikaları başlatmıştır.

1984'te ticaretin serbestleşmesinin ardından yabancı para birimleri üzerindeki kontrolün ve ithalatta kotanın kaldırılması, gümrük tarifelerinin yeniden düzenlenmesi gibi uygulamalar, firmalar arası ve dolayısıyla bölgeler arası rekabetin artmasını da beraberinde getirdi. Bu politikalar İstanbul, İzmir gibi üretim kapasiteleri yüksek yerlerde, daha düşük kapasiteli az gelişmiş bölgelere oranla daha kazançlı oldu; az gelişmiş bölgeler yeni gelişen global ticari ilişkilerle uyum sağlamaya çalışırken çeşitli zorluklar yaşadılar (GAP İdaresi, 2002:7).

Ancak görece az gelişmiş bazı yerlerde de (Eskişehir, Denizli, Çorum, Kayseri, Gaziantep, Kahramanmaraş) ihracat kapasitelerinin artması sayesinde üretimde hızlı bir artış gözlemlendi; bu bölgeler "sanayi kavşakları" olarak anılmaya başlandılar. Bu yeni kavşakların sanayinin gelişmesindeki önemleri, Türkiye'nin büyük üretim merkezleri dışındaki yerlerinin büyüme potansiyeline dikkat çekmeleri oldu. Eraydın'a göre (2002: 11-15) üretim örgütlenmesinde esnek bir uzmanlaşmaya doğru yönelmesi, aslında küçük ve orta ölçekli işletmelerin yaygın olduğu global ekonomik düzenin getirdiği şartlarla başa çıkmanın bir yöntemi olarak benimsendi.

Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (1985-1989) bölgesel politikalarda bir yeniden canlanma görüldü. On yıldan fazla süren gerileme döneminin ardından kalkınma hızının artırılması; hem gelişmekte olan hem de bazı sektörlerde gelişme potansiyeli bulunan bölgelerde kaynakların daha etkin kullanılması için çeşitli bölgesel planlar başlatıldı. Bunların en kapsamlı ve en bütünleşmiş olanı, hukuki çerçevesi bu planlama sürecinin sonunda tamamlanan Güneydoğu Anadolu Projesiydi.

Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP) sürdürülebilir kalkınma bağlamında yapılmış çok-sektörlü, tümleşik bir bölgesel kalkınma hamlesidir. Temel hedefleri arasında yaşam kalitesini yükseltmenin,

fakirliği azaltmanın yanı sıra bölgedeki üretim ve iş olanaklarını artırarak toplumsal istikrar ve ekonomik kalkınmaya katkıda bulunmak gibi ulusal hedefler de sayılabilir. Proje Türkiye'nin güneydoğusunda, Yukarı Mezopotamya'daki Fırat ve Dicle havzasında bulunan, Türkiye yüzölçümünün ve nüfusunun yüzde onunu oluşturan dokuz ili (Adıyaman, Batman, Diyarbakır, Gaziantep, Kilis, Mardin, Siirt, Şanlıurfa ve Şırnak) kapsamaktadır (Gap İdaresi, 2002:7).

Güneydoğu Anadolu Projesi 1970'li yıllarda Fırat ve Dicle nehirlerinden sulama ve hidrolik enerji üretimi için yararlanma amacıyla hazırlanmış bir dizi proje olarak başlamış, ancak 1980'lere gelindiğinde bölge için çok-sektörlü bir sosyo-ekonomik kalkınma programına dönüşmüştür. 1990'lı yıllarda ise GAP'ın hedefi sadece birtakım maddi kazanımlar sağlamaktan ziyade insan odaklı sürdürülebilir kalkınmaya kaymıştır.

Bu kalkınma programı sulama, hidrolik enerji, tarım, kırsal ve kentsel altyapı, ormancılık, eğitim ve sağlık gibi pek çok farklı alanı kapsamaktadır. Programın su kaynaklarının geliştirilmesi ile ilgili kısmı 22 baraj ve 19 hidroelektrik enerji üretim merkezinin yapımını, 1.7 milyon hektar alanın sulanmasını öngörür. Projenin toplam maliyeti 32 milyar Amerikan Doları olarak tahmin edilmektedir. 2003 Mart ayı itibarıyla, giderler bazında projenin yüzde 61'i gerçekleştirilmiştir (GAP İdaresi, 2003: 3-4).

Projenin ana felsefesi sürdürülebilir insani kalkınmadır. Bu felsefe gelecek nesillerin de yararlanabileceği ve geliştirebileceği bir çevre yaratmayı amaçlar. Projenin temel stratejileri arasında kalkınmada adalet ve eşitlik, katılım, çevre koruma, iş alanı yaratma, fakirliğin azaltılması, mekânsal planlama ve altyapı gelişimi sayılabilir.

Zamanla, GAP Projesi içinde bölgesel yönetim mantığı genişti. Buna göre merkezi hükümet tek paydaş olmayacak (bir başka deyişle yalnız olmayacak), sorumluluklarını ve yetkilerini yerel paydaşlarla paylaşacaktı. Bu yerel paydaşlar arasında en önemli olanlar ise yerel belediyelerdi. Yerel yönetimler teknik olarak devletin bir parçası olmalarına rağmen yerel halka fiziksel ve psikolojik olarak daha yakın oldukları için yerel kalkınmanın birincil katılımcıları olarak hareket edebilirler. Yerel yöneticilerin bir başka avantajları ise seçilmiş olmaktan kaynaklanan bir demokratik meşruiyet taşımalarıdır. Ancak yerel yönetimlerin daha etkin bir rol oynayabilmeleri için daha fazla güçlendirilmeleri ve yetkilerinin artırılması gerekmektedir (Göymen, 2000: 63-66).

Bu gerçeğin farkına varılması sayesinde, bu dönemde bölgesel politikadaki en önemli gelişme yerel ekonomik kalkınma, yerel yönetim ve yerel kapasite konularına verilen önemin artması oldu. Bu nedenle bu bölgelerdeki teşviklerin büyük bir kısmı yerel kapasiteyi güçlendirmeye ve küçük ve orta büyüklükte işletmelerin (KOBİ) desteklenmesine ayrıldı. Ayrıca kamu yatırımlarının dağıtılmasında yerel kalkınma potansiyeli en önemli ölçüt olarak kabul edildi. Bu dönemde tümleşik bölgesel kalkınma kavramı bölgesel planlama kavramının yerini aldı.

Bölgesel politikaların belirlenmesi konusunda ortaya çıkan bir başka önemli ilke de bölgesel politikalar belirlenirken Avrupa Birliği'nin bölgesel politikalar ölçütlerinin dikkate alınması gerektiği kararıdır; bu durum Türkiye'nin bölgesel politikalarında yapısal reformların gelişmesinin yolunu açmıştır.

Bölgesel Farklılıkları Gidermek İçin Yapısal Reformlar: 1995 - ...

1990'lardan bu yana Türkiye Avrupa Birliği'nin bölgesel politikaları ile uyumlu bir bölgesel politikalar tutumu geliştirmeye çalışıldı; ülkedeki bölgeler arası farklılıkları azaltmak için yapısal reformlar yaptı. Ancak 1990'larda yaşanan ekonomik sorunlar ve kişi başına düşen gelirin azalması nedeniyle bölgeler arasındaki farklılıklar hâlâ devam etmektedir. Dolayısıyla, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000) ekonomik, toplumsal, siyasal ve kültürel her boyutu kapsayan tutarlı bir süreç olarak sürdürülebilir kalkınmayı destekleyerek daha dengeli bir bölgesel kalkınma hedefledi. Bu yaklaşım da özellikle Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinde birtakım yeni bölgesel kalkınma

projelerini teşvik etti. Bu bağlamda, bu bölgede bulunan iller için bir “Eylem Planı” hazırlandı. Ayrıca bu illerin acil gereksinimlerini karşılamak için “Acil Destek Programları” oluşturuldu.

Bu plan döneminde önem kazanan bölgesel ve kırsal kalkınma projeleri Zonguldak- Karabük- Bartın, Doğu Anadolu, Doğu Karadeniz ve Yeşilirmak Havzası bölgelerini kapsıyordu. Bu bölgesel kalkınma projelerinin yanı sıra Doğu Marmara Bölgesel Planı ve Batı Akdeniz Bölgesel Kalkınma Projesi de bu dönemde oluşturuldu. Bu projelerin kısa tanımları aşağıdadır (DPT, 2002).

Zonguldak- Karabük- Bartın Bölgesel Kalkınma Projesi: Bu proje, kömür üretiminin önemli ölçüde durdurulması ve çelik üretiminin özelleştirilmesinin ardından yoksullaşan bir bölgenin “yeniden canlandırılması” için gerekliydi. Tıpkı GAP gibi bu proje de kamusal ve özel kesimlerin işbirliğine dayalı çok-sektörlü bir bölgesel kalkınma projesidir. Bir başka amacı da özel sektör için yeni etkinlik alanları ve yatırım olanakları sağlamaktır. Bu projenin temel bileşenleri şöyledir: KOBİ’lerin desteklenmesi ve yeni yatırım sermayesinin bölgeye çekilmesi için sağlanacak katılım, teknik yardım, garanti fonlarının oluşturulması ve piyasa araştırması yapılması.

Doğu Anadolu Bölgesel Kalkınma Projesi: Doğu Anadolu halen ülkenin en az gelişmiş bölgesidir. En geniş alana (158.972 km²) sahip olmasına rağmen en düşük nüfus buradadır (1997’de 5.5 milyon). Türkiye’de 1983-1997 arasındaki GSMH artışının yüzde 4.9 olmasına rağmen bu bölge yüzde 2.3 ile bölgeler arasında en düşük artış yüzdesine sahiptir. Bu nedenle DPT 1998’de bölgenin kalkınması için bir ana plan oluşturdu. Bu planın en yenilikçi özelliği bölgedeki beş üniversitenin katılımı ile hazırlanması, diğer paydaşlara projenin uygulanmasında açık işlevler tanınmasıdır.

Planın temel hedefleri arasında şunlar vardır: bölgede sosyo-ekonomik kalkınmanın hızlandırılması amacıyla politikalar oluşturulması; kırsal ve kentsel kalkınmaya katkıda bulunacak önemli kamusal yatırımların belirlenmesi; özel sektör yatırımları için teşviklerin artırılması; yatırım alanlarının saptanması ve bölge içinden veya dışından girişimcileri çekmek için yatırım projelerinin hazırlanması; bölgesel iç dinamiklerin etkinleştirilmesi ve bölgesel girişimciliğin desteklenmesi; insan kaynaklarının güçlendirilmesi, böylece merkezi ve yerel yönetimler, özel kuruluşlar ve sivil toplum kuruluşları arasındaki ortaklıklar üzerinden bölgesel kalkınmanın sağlanması.

Doğu Karadeniz Bölgesel Kalkınma Projesi: Doğu Karadeniz bölgesi de Türkiye’nin en az gelişmiş bölgelerinden biridir. Bölgenin ciddi işsizlik sorunu ülkenin en yüksek dışarıya göç oranına neden olmuştur. Diğer sorunlar ise kişi başına düşen gelirin azlığı, tek bir sektöre (tarım) bağımlılık ve sınırlı ürün sayısıdır. Ancak son yıllarda “Doğu koridorunun” (Gürcistan’a) açılmasıyla bu bölgede kalkınmayı başlatacak bir olanak doğmuş gibidir.

Bölgenin yedi ilini kapsayan tümleşik bir bölgesel kalkınma ana planı katılımcı bir şekilde hazırlanmıştır. Bu planın temel hedefleri bölgenin mekânsal yapısını dönüştürerek ekonomik yapıyı güçlendirmek ve çeşitlendirmek, bölgede toplumsal ve çevresel sorumluluklarla ilgili duyarlılığı arttırmaktır (Ulusal Program, 2001). Bu planın uygulanması için ilgili kamu kuruluşlarının, yerel yönetimlerin ve çeşitli sivil toplum kuruluşlarının katılımı öngörülmüştür.

Yeşilirmak Havzası Kalkınma Projesi: Yeşilirmak nehrinin akışındaki düzensizlikler nedeniyle havzadaki çevre sorunları önemli ölçüde arttığı için bu proje oluşturulmuştur. Amaç en uygun ve etkin toprak kullanım planını hayata geçirmek, bunu yaparken de havzanın ekonomik dengesine zarar vermemektir. Proje Amasya, Çorum, Samsun, Tokat ve Yozgat illerini kapsayan bir sürdürülebilir kalkınma sağlamayı amaçlamaktadır. Hedefler arasında erozyonun önlenmesi, su havzalarının belirlenmesi ve korunması, orman alanlarının yeniden kazanılması, plansız şehirleşme ve sanayileşmenin kontrolü vardır (DPT, 2000).

Didem (2002: 71) bu yeni bölgesel kalkınma projelerinde yerel kaynaklara ve potansiyellere vurgu olmasına rağmen aslında bu projelerin geleneksel nitelikte olduklarını (merkezden dayatılıp denetlendiklerini), “kamu yatırım programı” yaklaşımına çok kolay dahil edilebileceklerini savunur. Buna karşın projelerde kamu kaynaklarının son derece sınırlı olduğu, bu nedenle az gelişmiş

bölgelerdeki üretim etkinliklerinin ancak özel sektörün ve yerel paydaşların yardımı ile gerçekleştirilebileceği yolunda giderek artan bir anlayış da gözlemlenmektedir. Bu anlayış nedeniyle GAP planının stratejisi de gözden geçirilmiştir; nitekim şimdilerde bir dizi yerel katılımının ve sivil toplum örgütünün projede yer almalarına çalışılmaktadır. Böylece yeni planlama etkinlikleri, katılıma ve insan odaklı kalkınmaya verdikleri önemle önceki projelerden farklılaşmaktadırlar.

Son olarak, Sekizinci BYKP'nin (2001-2005) açıklanmasıyla birlikte Türkiye'de bölgesel politika yeni amaçlara yönelmiştir. Bunlar arasında toplumsal yapının güçlendirilmesi, yapısal reformların tamamlanması ve bilgi toplumunun gerektirdiği temel dönüşümlerin gerçekleştirilmesi bulunmaktadır. Bu nedenle sürdürülebilir kalkınma, bölgesel yakınsama, kültürel gelişme ve katılım bu yeni planın temel bölgesel hedeflerini oluşturur (DPT, 2001).

Bölgesel Kalkınma Politikasının Temel Kabulleri

Avrupa'nın desteğini alacak bir işlemsel çerçeve oluşturma yolunda en önemli mesele, bölgesel kalkınma stratejisi kavramını, ayrıca Türkiye'nin benimsemesi ve uygulaması gereken ilgili bölgesel kalkınma politikasını bir açıklığa kavuşturmadır. Ülkenin genel kalkınma koşullarını ve hedeflerini de gözetmesi gereken böyle bir yaklaşım şu konularda açık görüşler içermelidir:

- (a) bir ulusal bölgesel kalkınma politikası hazırlama doğrultusunda ulusal ve ulus-altı kurumların görel ve bütüncü rolleri;
- (b) (a) şıkkı uyarınca bir rol üstlenmek durumunda olan her bir kurumun sorumluluk ve yetkileri;
- (c) hesaba katılacak mekânsal çerçeve;
- (d) ulusal stratejide belirlenen hedefler doğrultusundaki egemen kalkınma yönelimlerini etkilemek için kullanılacak çeşitli araçlar.

Çok – Düzeyli Yaklaşım

Avrupa Birliği'nde giderek belirginleşen bir yönetsel kademeleşme vardır. Çoğu üye ülkede, en azından yerel, bölgesel ve ulusal olmak üzere üç düzeyden söz edilebilir. Özellikle Macaristan, Romanya ve Bulgaristan gibi aday veya yeni üye ülkelerde, AB deneyimi ve politikası ulus-altı ("bölgesel") bir düzeyin etkin işleyişini gerekli kılmıştır. Böyle bir düzey hem üstesinden gelinecek sorunlara daha yakındır hem de kalkınma koşullarını iyileştirecek program ve projeler oluşturmaya daha hazırlıklıdır. AB, bunu yaparken üye ve aday ülkelere kalkınma ile ilgili görevleri değişik yönetim düzeylerine dağıttıklarını özendirilmektedir. Zaten, AB fonlarının dağıtımının ve kullanımının etkinliğini en üst düzeye çıkarmak için yerel ve bölgesel yönetimlere önemli görevler düşmektedir.

Daha önce göstermeye çalıştığımız gibi, Türkiye de dahil, pek çok ülkede geçmişten gelen merkezi hiyerarşik yapılar öyle güçlüdür ki planlama ve uygulama sorumluluklarını ulus-altı düzeylere aktarma tasarıları büyük engellerle karşılaşmaktadır. Bu engeller hem siyasal hem de nesnel çünkü yönetimin alt düzeylerinde yeterli personel ve malzeme sıkıntısına sıklıkla rastlanmaktadır. İşte bu nedenle ulus-altı düzeyin kapasitesini artırmak için çaba gösterilmesi gerekmektedir.

Burada şunu söylemek gerekir ki AB kendi yapısal fonlarını en iyi ve etkin şekilde kullanmak istemekle birlikte yerinden yönetimi veya yetki aktarımını açıkça destekleyen bir siyasete sahip değildir. Ulusal sorumlulukların ulus-altı düzeylere aktarılması anlamına gelen yerinden yönetim kalkınma politikasının etkinliğini artırmak açısından son derece olumlu bir yaklaşımdır. Ancak, bunun için ekonomik performansın mekânsal ve sektörel yapısının dengeli olması, performansın kendisinin de üst düzeyde olması gereklidir. Yerinden yönetimin etkisini artıracak başka bir şey de açık bir ulusal gelişme koşulları çerçevesinin varlığıdır. Böyle bir çerçeve iyi başlangıç koşullarına sahip varsıl bölgelerin yerinden yönetimin tüm kazancını ele geçirmelerini de, ülkenin yoksul bölgelerinin genel gelişme düzeyinin altında kalmalarını da engeller. Çözümüne yönelik bütün çabalara rağmen Türkiye'deki temel sorun da bu olmuştur. Bu nedenle, açık bir ulusal çerçevenin halihazırda bulunmadığı durumlarda sağlam bir ulusal idari yapıyı elde tutmak, yerinden yönetim unsurlarını süreç içinde yavaş yavaş eklemek daha uygun olacaktır.

Bu nedenlerden dolayı, hükümetin ve yönetimin daha alt seviyelerine daha fazla sorumluluk verme, merkezi kararların ağırlığını azaltma yolunda alternatif çözümler getirmek için Türkiye'nin dikkatli bir şekilde çalışması gerekmektedir. Türkiye'nin ulusal yönetiminde gereğinden fazla sayıda idari birim ("iller") bulunmaktadır ve bu çokluk aslında etkin bir ulusal yönetimi de engellemektedir. Bu noktada akla gelen soru merkezi yönetim ve il yönetimi arasında yer alabilecek "orta" düzeydeki birimlerin nasıl kurulacağıdır. Bu soruya pratik bir cevap olarak belirli sayıda "bölge" oluşturulması önerilebilir. "Orta" düzeyde yönetsel ve idari birimlerin oluşturulmasının tartışılması ve sonra da işlev kazanması öncelikli meselelerden biri olarak kabul edilmelidir. Böyle yeni bir yönetim ve idare düzeyinin vücut bulması ve donanımlı hale getirilmesi –bu düzey sadece bölgesel yönetim görevleri üstlenecek olsa da- varolan siyasi gücün işleme biçimini etkileyecektir. Bu nedenle, böyle bir programın kolayca yürütülebileceğini sanmak bir yanılsama olur. Soruna gerçekçi olarak bakıldığında bu analizin sonucunda ortaya çıkan şey şudur: uzun vadeli çözümler için dikkatli çalışmalar yapılırken, bir yandan da DAP (Doğu Anadolu Planı), DOKAP (Doğu Karadeniz Planı) örneklerinde olduğu gibi varolan yönetim çerçevesinde "geçici" ara çözümleri pilot projeler olarak tasarlamak.

Yerinden yönetim / yetki genişlemesi tartışmalarında ortaya çıkan özgül sorulardan biri de yeni birimin tanımı ve mekansal sınıridir. Elbette siyasi olarak ortalama dört ili bir araya getirip birleştirerek seksen bir ilden yirmi tane bölge oluşturmak otomatik olarak mantıklı bir çözüm sağlamayabilir; hatta aksine daha az ya da daha çok avantajlı farklı birleştirme kavramlarının rekabetiyle karşı karşıya kalınmasına neden olabilir. Bölgesel bir kalkınma stratejisinin işletilebilmesi açısından bakıldığında, (içinde önemli bir şehir bulunan) bir "merkez" il ile onun çevresinde "hinterland" (iç bölge) oluşturan üç ya da dört il ile bir araya getirilebilir. Büyüme odak noktası (growth pole approach) açısından böyle bir oluşum düşünülebilir, çünkü tasarlanan kalkınma etkinliklerini varolan bir merkezle ilintilendirir, ayrıca merkez ile merkezin etki alanında bulunan ilçelerin ilişkilerini güçlendirir. Buna karşın aynı durumda bazı uzmanlar türdeşliği temel alan bir birleşmeyi savunabilirler. İllerin birleştirilmesiyle bölgeler oluşturulması konusunda çeşitli ölçütler uygulamayı; örneğin kişi başına düşen gelire göre birleştirme yapılarak "varlıklı" ve "yoksul" bölgeler oluşturulmasını doğru bulabilirler. Böylece, bir bölge içinde bulunan tüm iller benzer olumsuz kalkınma koşullarını yaşayacaklarından, yapısal sorunları aşmak için uygun programlar sunmak kolaylaşacaktır (Treuner, 2000; Goymen, 2000).

Bu bağlamda tartışılması ve dikkatlice hazırlanılması gereken bir başka konu da bu yeni ara yönetime hangi sorumlulukların devredileceği; bu yeni düzeydeki çalışma ve kararların ulusal ve ulus-altı idarelerle, özellikle belediye ve il/ilçe düzeylerinde, nasıl uyumlulaştırılabileceği meselesidir. Burada akla gelen çözümlerden biri ara düzeydeki kurumlara ("Bölgesel Yönetim" ve "Bölgesel Parlamento") Bölgesel Kalkınma Plan ve Programları hazırlayabilmeleri için tam yetki verilmesidir. Bu plan ve programlar ancak ulusal kalkınma hedefleri ile uyumlu olup olmadıklarının araştırılması için ulusal bir kurumun onayına sunulacaktır. Bunun yanı sıra bu plan ve projelerin uygulanmasına dair tüm sorumluluk da bu ara düzeye verilmelidir. Ara düzeye verilecek sorumluluklar arasında, uygulamanın gerektirdiği takdirde sorumlulukların bir kısmını daha düşük düzeydeki yönetim ve idari birimlere aktarabilme yetkisi de bulunmalıdır. Bu konuda önemli olabilecek bir başka husus da bölge yönetiminin planlamaları için gerekli bilgiyi sağlaması için yerel yönetimlerin altında bölgesel istatistik ofislerinin kurulmasıdır. Öte yandan, ülkenin yönetim sisteminin etkinliğini en üst düzeye çıkarmak açısından, gelirler ve vergiler idaresine bölgesel bir düzey eklemek o kadar da gerekli olmayabilir.

Diğer aday ülkelerin tecrübeleri gösteriyor ki idarenin en önemli unsuru, proje önerilerini ekonomik, mali ve toplumsal kârlılık açısından değerlendiren devlet kurumlarının ulaşılabilirliği ve konumudur. Bu kurumların yapacağı değerlendirmeler, ülkenin farklı yerlerinde meydana gelebilecek benzer durumlarla eşit şekilde ilgilenebilmek için, ulusal yönergelere uygun olmalıdır. Aynı zamanda, gereksinim duyulan yerlere, örneğin bir ülkenin pilot kalkınma bölgelerinde çalışan uygulayıcı kuruluşlara, olabildiğince yakın durmalıdır. Böyle bir "yetki genişlemesi görevi" kontrolsüz bir yetki genişlemesinden kaynaklanabilecek sorunların önüne geçmek için iyi düzenlenmiş bir merkezi denetim gerektirir (Treuner, 2000).

Bölgesel kalkınma politikaları konusunda Avrupa'nın potansiyel desteğini alabilmek için uygun şartların yaratılması açısından, kurumsal çerçeve şu özellikleri taşımaktadır:

- (a) kalkınma gereksinimlerini tasarlamak, olanaklı kalkınma destek projelerine dönüştürülecek öncelikleri belirlemek için çalışacak kurumları gerekli mekansal düzeylerde oluşturmak; bu kurumların yeteri kadar kökleşmiş olmasını, yetkin bir insan donanımına sahip olmasını sağlamak;
- (b) Avrupa kaynakları ile ortak finanse edilecek kalkınma proje ve programlarını uygulamak.

Genelde yapısal fonlar ve özel olarak Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu tarafından önerilen yöntemler, kalkınmanın şartlarını iyileştirerek kalkınmadaki eşitsizlikleri azaltmak için kullanılmaktadır. Şurası kesindir ki bu yaklaşımın etkili ve etkin olarak uygulanabilmesi hükümetin ve onun çeşitli idari organlarının aşağıdaki noktaları yerine getirmelerini gerektirir:

- (a) varolan koşulları ve acil kalkınma eğilimlerini gerçekçi bir biçimde analiz etme (AB'nin diğer kısımlarıyla veya diğer katılımcı ülkelerle karşılaştırmalı analizler yapmak AB'nin kurallarına da uygundur);
- (b) bölgedeki kamusal ve özel sektörlerin performans analizlerini ve kalkınma eğilimlerini (genellikle bir bölgesel kalkınma planı şeklinde) göz önüne alarak eylem önceliklerini sistemli ve yeterince ikna edici biçimde belirleme;
- (c) saptanmış olan öncelikleri ve onlarla ilgili bütçe yapısını uygulanabilir gerçekçi (belli projelerden oluşan) programlara dönüştürme;
- (d) bu program ve projeleri etkin bir biçimde uygulayabilmek için "bilenler" ile daha önceki tecrübeleri dolayısıyla "nasıl yapılacağını bilenleri" bir araya getirme, yani yerel yönetimlere (ilçe ve belde belediyelerine) önemli rol verme.

Bütün bu hususları yerine getirebilmek amacıyla, Türkiye'nin 26 Düzey 2 bölgesinde Bölgesel Kalkınma Ajanslarının kurulması öngörülmektedir; ve bu amaçla hazırlanmış bir yasa tasarısı, Ocak 2005 te Türkiye Büyük Millet Meclisi gündemine alınmıştır.

Bölgesel Kalkınma Ajansları Tasarısı¹

Yerel ve bölgesel gelişme, diğer kalkınma planlarında olduğu gibi halen yürürlükte olan 8. Beş Yıllık Kalkınma Planının (8. BYKP) da en öncelikli alanlarından olmuştur. Planın temel amaç, ilke ve politikaları arasında "İnsanımızın hakettiği yaşam düzeyinin sağlanması amacıyla gelir dağılımının düzeltilmesine, yoksullukla mücadeleye ve bölgesel gelişmişlik farklarının azaltılmasına önem verilecektir." (madde 185) ifadesi zikredilmektedir. Diğer taraftan, Kalkınma Planının, bölgesel gelişme, bölge planlama, kalkınmada öncelikli yörelerin geliştirilmesi, kamu yatırımları, yatırımlarda devlet yardımları ve kırsal kalkınma ile ilgili amaçlar, ilkeler ve politikaları arasında da bölgesel ve yerel kalkınmanın önemi açıkça vurgulanmıştır.

Kalkınma Planında; bölge planlamasının, stratejik bir perspektifle, çeşitli eylem programlarını bütünleştirdiği ölçüde başarılı olacağı belirtilmekte; bölge planlamasının ulusal ve yerel hedeflere ulaşmada vazgeçilmez bir araç olduğu vurgulanmaktadır. Bu nedenle bölge planlarının ulusal öncelikleri ve yerel talepleri yansıtarak sektörler arası bağları kurması, bölge için stratejik vizyon geliştirecek ve dinamik bir yapılanmaya sahip olması hükme bağlanmıştır.

Kamu yatırımlarının gerçekleştirilmesinde de; eğitim sağlık, teknoloji altyapısı, enerji, sulama, kentsel altyapı yatırımları ile ulaştırma alt sektörleri arasında dengelyi sağlayıcı yatırımlara bölgesel gelişme stratejileri dikkate alınarak öncelik verilecektir.

Planda ayrıca; dünyada ve Türkiye'de Yerel Sanayi Odakları, küresel ekonomi ve rekabet anlayışında meydana gelen değişimlerin birer ürünü olarak ortaya çıktığı; yerel kurumların ortak hedefler doğrultusunda organize olması yanında, belirli sektörlerde uzmanlaşmış ve kendi aralarında bütünleşmeyi sağlamış KOBİ'lerin bulunduğu küçük ve orta boy kentlerin, dünya ekonomisinde

¹ Bu bölüm, tasarının gerekçesinden kısaltılarak aynen alınmıştır.

önemi arttığı vurgulanmaktadır. Ülkemizin sanayileşme sürecinde ulusal kaynakların en etkili ve verimli şekilde kullanılmasını teminen, Türkiye'nin sanayi haritasının çıkarılarak, birbirini besleyen, birbirinin altyapısını tesis eden yatırımlar ile bölgesel gelişmeye yönelik projelerin destekleneceği belirtilmektedir.

Bununla birlikte, kırsal kalkınma açısından; kırsal alanda istihdamın artırılması, insan gücü kaynaklarının geliştirilmesi, kırsal nüfusun gelirini artırıcı ekonomik faaliyetlerin desteklenmesi, yaşam kalitesinin iyileştirilmesi, etkili örgütlenme ve her düzeyde katılımcılığın önem taşıdığı vurgulanmış, sivil toplum örgütlerinin kalkınma sürecine katılımlarını artırıcı tedbirlerin alınması öngörülmüştür.

Ancak, çoğu zaman kalkınmada öncelikli yöreleri hedef alan destek uygulamaları, organize sanayi bölgeleri politikası, yatırımlarda devlet yardımları ve kırsal kalkınma projeleri ile birlikte yürürlüğe konulan bölge planları, bölgeler arası gelişmişlik farklarının azaltılmasında ve hedeflenen gelişme düzeyini ve ortamını oluşturmada beklenen etkiyi doğuramamıştır. Anılan bölgesel kalkınma projelerinden GAP dışında kalanlar kapsamlı bir uygulama şansı bulamamıştır.

2001 yılı kişi başı gayri safi yurt içi hasıla verilerine göre, ülkemizin en yüksek gelire sahip ili (Kocaeli, 6.165 ABD Doları) ile en düşük gelire sahip ili (Ağrı, 568 ABD Doları) arasında yaklaşık 11 kata varan bir gelir farkı bulunmaktadır. 2003 yılı illerin sosyo ekonomik gelişmişlik sıralaması çalışmasına göre ise özellikle Ankara'nın doğusunda yer alan illerin sosyo ekonomik gelişmişlik düzeylerinin, genel olarak ülke ortalamasının altında kaldığı gözlenmektedir. Fakat bu durumdan daha da kötüsü, zaten gelişmişlik düzeyi itibarıyla ülke ortalamasının altında yer alan bu illerden çoğunun sıralamadaki yeri, bir önceki araştırma dönemine (1996) göre daha aşağılara inmiştir. Bu anlaşılabilirliği göstergelerden gibi, başta kaynak sorunu ve bölgesel gelişme alanındaki kurumsal yapının yetersizliği gibi nedenlerden dolayı bölgeler arası gelişmişlik farklarının azaltılması ve bölgeler arası dengeli büyüme ve gelişmenin sağlanmasında arzu edilen düzeyde bir iyileşme sağlanamamıştır.

Diğer taraftan, AB'ye üyelik ve uyum sürecinde, ülkemizin satın alma gücü paritesine göre kişi başına ortalama gelir düzeyinin, son genişleme öncesinde AB ortalamasının yaklaşık üçte biri düzeyinde olduğu sıkça ifade edilmektedir. Aynı kapsamda özellikle ülke içi gelir ve gelişmişlik farklarının azaltılmasının önemi vurgulanarak, bu alanda katılım öncesi mali yardımı da etkileyen şekilde AB'nin bölgesel gelişme politikası ve uygulamalarına paralel yeni bir yaklaşım, yöntem ve kurumsal örgütlenme modeline dikkat çekilmektedir. Bölgesel gelişme alanında AB'ye uyum sürecinin bir gereği olarak, yerleşme merkezlerinin kademelenmesini, iller arasındaki fonksiyonel ilişkileri, coğrafi koşulları, istatistik toplama ve plan yapma amacına uygunluğu da dikkate alarak, AB istatistiki sınıflandırmasına (NUTS) paralel bir şekilde, üç düzey halinde İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması (İBBS) yapılmıştır. AB yetkilileri tarafından da onaylandıktan sonra, 28 Ağustos 2002 tarih ve 2002/4720 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan bu sınıflandırmanın, yine aynı Karar kapsamında bölgesel politikaların çerçevesinin belirlenmesinde esas alınması kararlaştırılmıştır.

Bu çerçevede, bölgesel gelişme alanında, Türkiye'den 2003 Yılı Katılım Ortaklığı Belgesinde Ulusal Kalkınma Planı ve İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması (İBBS) Düzey 2'lerde (NUTS 2) bölgesel kalkınma planları hazırlanması suretiyle,

1. Bölgesel farklılıkları azaltmayı amaçlayan bir ulusal ekonomik ve sosyal uyum politikasının geliştirilmesi,
2. Bu başlık altındaki mevzuatın uygulanmasını kolaylaştıracak yasal çerçevenin kabul edilmesi,
3. Bölgelere yönelik kamu yatırımlarına ilişkin öncelik kriterlerini ortaya koyan çok yıllık bütçeleme usullerinin oluşturulması,
4. Bölgesel kalkınmayı yürütecek idari yapıların güçlendirilmesi ve
5. Bölgesel kalkınma planlarını uygulamak üzere, NUTS 2 düzeyinde bölge birimlerinin kurulması istenmektedir.

Amaç ve Beklentiler

- 1) Ajanslar yerel aktörler ve dinamikler arasında sinerji oluşturacak bütün kaynakları harekete geçirecek ve yerel/bölgesel kalkınma çabalarının etkisini artıracaktır. Burada, Ajansın girişimci ve KOBİ desteği sağlama, devlet yardımlarını uygulama, kırsal kalkınma faaliyetlerini destekleme, altyapı ve çevre projelerini gerçekleştirme gibi alanlarda faaliyet gösteren kurum ve kuruluşların yerine geçmemesi ve doğrudan uygulama yapmaması esas olacaktır.
- 2) Ajanslar yerel düzeyde planlama, programlama, proje üretme ve uygulama kapasitesini artıracaktır. Özellikle yerel yönetimler reformunun hayata geçirilmesinden sonra, yerele çok önemli miktarda kaynak ve yetki transferinin yapılması beklenmektedir. Ancak, reformun ilk yıllarında uygulamada beklenen etkinlik artışının sağlanabilmesi ve ciddi oranlı bir büyüme, gelir artışı ve istihdam etkisi oluşturulabilmesi için başta yerel yönetimlerin kendileri olmak üzere, bütün yerel aktörlerin teknik kapasitesinin desteklenmesine ihtiyaç duyulacaktır.
- 3) Ajanslar bölgelerde ve yerelde kaynakların yerinde ve etkin kullanılmasına yardımcı olacaktır. Hem teknik kapasitesinin sağladığı bilgi birikimini, hem de aracılık ettiği kaynakları etkin bir şekilde kullanarak birden çok ili ilgilendiren projelerin ve faaliyetlerin duplikasyonlara yol açmadan ve kaynak israfı oluşturmadan gerçekleştirilmesini sağlayacaktır. Makro ve mikro ölçekli planlama deneyimleri, aslında her iki ölçeğin arasında ihtiyaç duyulan optimum bir plan ölçeğinin ve plan bölgesinin gerekliliğine işaret etmektedir.
- 4) Yerel aktörlerin kendi sorunlarına çözüm amacıyla oluşturdukları yerel örgütlenmeler ile bunların talepleri ülkemizin bütün yörelerinde hızla artmaktadır. Bu, bir bakıma, gelişen yerel ve bölgesel kalkınma bilincinin bir göstergesi olarak görülmektedir. Bunlara örnek olarak, fahri bir ajans vazifesi gören Ege Ekonomisini Güçlendirme Vakfını (EGEV) ve Mersin Ticaret Odası bünyesinde kurulmuş olan ve aynı zamanda EURADA üyesi de olan Mersin Kalkınma Ajansını vermek mümkündür. Ancak, genellikle, özel müteşebbislerin ve sivil toplum kuruluşlarının sektörel uzmanlaşma, üretim ilişkileri, sosyal dayanışma, çevre koruma, hemşehrilik dayanışması ve yerel kalkınma temelinde oluşturdukları bu yerel girişimler çoğu zaman teknik açıdan proje üretme ve uygulama kapasitesinden yoksun durumdadır. Diğer taraftan bu kapasiteye sahip olan kurum ve kuruluşlar ise kendilerine yerelde rehberlik edecek, yeterli kaynak ve destek sağlayacak kurumsal bir yapının eksikliğini hissetmektedir. Ajanslar, gelişen bu dayanışma içinde rekabet ve kalkınma bilincini doğru yöne ve alanlara kanalize etmede çok önemli bir işlev yüklenecek, yerelde bu alanda çok ciddi bir boşluğu dolduracaktır. Ayrıca, karar alma ve uygulama yapılarının katılımcılığa açık olması sayesinde toplumun kalkınma sürecine doğrudan ve aktif katılımını sağlayarak, yerel sahiplenmeyi oluşturacak ve pekiştirecektir.
- 5) Yerel aktörlerin küreselleşmenin tehditlerine karşı koyabilme yeteneğinin geliştirilmesi ve sunduğu fırsatlardan azami faydanın elde edilebilmesi, bu faktörleri iyi teşhis eden, yorumlayabilen ve bunlara uygun politikalar geliştirebilen kurumların varlığını gerektirmektedir. Ajanslar, bu bağlamda, bir taraftan küresel düzeyde yaşanan gelişmeleri yerel düzeye aktarıırken, diğer taraftan da yerel potansiyeli, varlıkları, üstünlükleri ve özgünlükleri küresel pazarlara taşıyacaktır.
- 6) Ajansların desteğinde hazırlanan planların ve programların uygulanabilirliği artacaktır. Bölge planlarının yeterli başarı elde edememesinin başlıca nedenleri, kendine özgü bir finansman (bütçe) mekanizmasının bulunmaması ve yerelde etkin bir kurumsal yapıyla desteklenmemesi olmuştur.
- 7) Öngörülen sistem içinde bölgesel gelişme alanında faaliyet gösteren merkezi düzeydeki kurum ve kuruluşların da kapasitesi, etkinliği ve koordinasyonu artırılmış

olacaktır. Ajanslar kritik nitelikteki yerel bilginin merkeze taşınmasında ve sürekliliğinin sağlanmasında çok önemli bir işlev yüklenecekler ve özellikle program, proje uygulamalarının izlenmesini kolaylaştıracaklardır.

- 8) Ajanslarla işbirliği içinde hazırlanacak olan bölgesel gelişme stratejileri ve planları il düzeyinde yürütülen fiziksel plan çalışmalarını için stratejik bir çerçeve oluşturacaktır.
- 9) Bölgesel gelişme alanında AB müktesebatına uyum için çok önemli bir adım atılmış ve Katılım Ortaklığı Belgesinde taahhüt altına alınan üyelik yükümlülüklerinden, ekonomik ve sosyal uyum alanındaki en önemlilerinden bir tanesi hayata geçirilmiş olacaktır.

Ajansların Yapısı

Ajanslar, kamu özel sektör ortaklığı anlayışına uygun bir yapıda kurulmaktadır. Bu bakımdan, normal kamu kuruluşu niteliğinde bir kurum olmadığı gibi tasarıda düzenlenmeyen bütün işlemlerinde özel hukuk hükümlerine tabi olarak faaliyet gösterecektir. Bu yapı, ajansların istihdam ve harcama usullerinde, kamu kurum ve kuruluşlarının tabi olduğu genel bütçe, harcama, ihale, işe alma, işten çıkarma, personel ödemesi, muhasebe yöntemlerinden bağımsız olarak esnek hareket edebilen, küçük fakat etkin ve dinamik bir birim olmasını sağlayacaktır. Hantal, büyük ölçekli, geniş kadrolu bir kuruluş olmayacak, bilakis küçük, etkin, çekirdek bir teknik kadroyla çalışan, destek hizmetlerinin hemen hemen tamamını maliyet etkin bir yöntemle hizmet satın alması ile temin eden, oluşan yeni şartlara çabuk adapte olabilen esnek bir yapı olacaktır.

Ajansların teşkilat yapısı, danışma işlevi daha ağırlıklı olan geniş katılımlı bir Bölge Kalkınma Kurulundan, karar alma organı olarak kamu-özel sektör işbirliği ile çalışacak bir yönetim kurulundan ve teknik kapasitesi yüksek, etkin bir özel sektör kuruluşu gibi faaliyet gösterecek olan icra organı niteliğindeki Genel Sekreterlikten oluşmaktadır. Karar alma organları, özel sektör ve sivil toplumun artık lider bir rol üstlenebileceği Ankara, İstanbul ve İzmir illerinin oluşturduğu tek illi bölgeler hariç olmak üzere, kamu temsilcilerinin çoğunlukta olacağı şekilde tasarlanmaktadır. Bunun temel nedeni ajansların ağırlıklı olarak kamu kaynaklarından oluşan bir kaynak havuzundan proje ve faaliyetlere doğrudan destek verecek olmasıdır. Ancak, kamu-özel sektör ortaklığı anlayışını teşkilat yapısına yansıtmak, özel sektör ve sivil toplum örgütlerinin bölgesel ve yerel kalkınmada hem sahiplenmesini, hem de sorumluluğunu geliştirmek için karar alma organlarında özel sektör ve sivil toplum örgütlerinin temsilcilerine de yer verilmektedir. Ayrıca, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının temsilcilerinin gelişmiş yörelerde geniş katılımlı Bölge Kalkınma Kurulu tarafından demokratik yollarla, seçimle tayin edilmesi öngörülmektedir. Ayrıca, özel sektör temsilinin aynı yaklaşımla sağlanması amacıyla sanayi ve/veya ticaret odalarının yönetiminde doğrudan temsili için gerekli şartlar oluşturulmaktadır.

Genel faaliyet alanı ve bunun çerçevesi genel koordinasyondan sorumlu DPT tarafından tanımlanan ajansların performans kriterleri, sağlanan bütçe tahsisleri, iyi tarif edilen asgari idari ve mali standartlar ve sorumluluklara göre hareket serbestisi içinde çalışmalarını esas olacaktır. Bu kapsamda düşünülen uygulama sistemi en üst seviyeden, en alt seviyeye kadar sorumluluğu dağıtacak olan bir sözleşmeler silsilesinin kurulmasıdır. Buna ilave olarak, kademeli ve sürekli bir izleme ve değerlendirme yöntemiyle kaynakların en alt seviyedeki faaliyet ve projelerden, en üst seviyedeki plan ve programlara kadar etkin, verimli, kurallara uygun ve yerinde kullanılması garanti altına alınmış olacaktır. Ayrıca, kaynakların tahsisinden önce gerekli bütün performans değerlendirme kriterlerinin ve göstergelerin karşılıklı yükümlülüğün bir parçası haline gelmesi zorunluluğu bulunacaktır. Bu bakımdan yerelden merkeze doğru işleyen kademeli bir sorumluluk, izleme, değerlendirme ve denetleme sistemi kurulacaktır.

Ajanslar yerel yönetimlerin normal işlevlerinde bir tekrar veya bir daralma meydana getirmeyecektir. Bilakis onlara teknik, idari destek sağlayacak, hem planlama, hem de kalkınma amaçlı uygulamalarında onların kurumsal kapasitelerine katkı verecektir. Diğer taraftan, yerel yönetimler ile

yöredeki kamu kuruluşları diğer kurum ve kuruluşlar gibi hazırlayacakları projelerle ajanstan destek alabilecekler, sağlanan desteklerin yararlanıcısı durumuna gelebileceklerdir. Bu itibarla, ajanslar bölgedeki veya yereldeki kamu kuruluşları ve yerel yönetimlerin yerel kalkınma odaklı, bölgesel nitelikli faaliyetlerine ve projelerine maliyet paylaşımı esasına dayalı olarak ilave destek sağlayacaktır. Bu sayede, özellikle bölgesel-yerel kalkınma odaklı, iş ortamını ve yaşam kalitesini iyileştirmeye yönelik kritik orta ve küçük ölçekli altyapı, çevre projelerinin hayata geçirilmesine yardımcı olacaktır.

Önerilen kurum, il düzeyinde oluşturulacak her türlü vakıf, dernek, birlik gibi sivil toplum örgütlenmelerine, özel sektör üst kuruluşları ve bunların kurdukları uzmanlaşma örgütlerine, kalkınma ajanslarına da engel olmayacak, onların yerine geçmeyecektir. Tüm bu farklı nitelikteki organizasyonlar için katılımcı, etkin temsile önem veren, karar alma ve uygulama aşamalarında işbirliği ortamı sağlayan ortak bir platform oluşturacaktır. Yapılanma içinde özel sektör ve sivil toplum kuruluşları temsilcilerinin ilgisinin, etkisinin, sorumluluğunun ve dolayısıyla sahiplenmesinin en ideal düzeyde sağlanması ve sürdürülmesi esas olacaktır. Paylaşılan bu yetki ve sorumluluğun bir gereği olarak da bu kesimlerin ajanstın finansman mekanizması içinde maliyet paylaşımı veya eş finansman modeline sınırlı da olsa katkı sağlamaları doğal olacaktır.

Ajansların kuruluşu aşamalı olarak gerçekleştirilecektir. Bunun için her bir ajanstın kuruluşu Kuruluş Kararnamesi şeklinde isimlendirilen bir Bakanlar Kurulu kararı ile yapılacaktır. Bundan maksat, özellikle öncelikli bir takım bölgelerde pilot uygulamalar yaptıktan sonra buradan çıkarılacak derslere göre ajansların yaygınlaştırılmasını sağlamaktır. Başarılı olduğu takdirde, bütün bölgelere, bölgelerin özgün şartları dikkate alınarak yaygınlaştırılacaktır. Burada ajans kuruluşlarının, ayrı kuruluş kararnameleri ile yapılmasının nedenlerinden birisi de bölgelerin özgün şartları ve yapılarına göre teşkilat yapılarının, birimlerinin, büyüklüklerinin ve diğer yapısal özelliklerinin özelleştirilmesi ihtiyacının bulunmasıdır. Bu farklılaştırma ancak ayrı ayrı kuruluş kararnameleri ile mümkün olabilecektir.

Ajansların merkezi düzeyde koordinasyonu DPT tarafından sağlanacaktır. Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü ajansların genel koordinasyonunu ve izlemesini de yapacaktır. Düzey 2 bölgelerinin plan ve stratejileri ise ajanslar tarafından DPT ile etkileşimli bir süreç içinde karşılıklı işbirliği ile hazırlanacaktır. Böylece, Düzey 2 gelişme planı ve stratejilerinin, bu çerçevede desteklenecek faaliyet ve projelerin genel makro hedeflere, ulusal kalkınma planları ve politikalarına, ulusal önceliklere ve bölgeler, kentler arası etkin bir işbölümüne, rol paylaşımına uygun olması sağlanacaktır.

SONUÇ YERİNE

Türkiye’de bölge kavramının ve politikalarının gelişmesi, dönemsel değişiklikler içererek, uzun bir zamana yayılmıştır. Değişiklikler daima iç ve dış faktörlerin etkileşimi sonucunda ortaya çıkmıştır. Şimdide durum farklı değildir. Türk toplumu her alanda köklü yapısal değişiklikler yaşamaktadır. Avrupa Birliği’ne üye olmak ve Türk hukuk sistemini, yönetim yapısını ve her alandaki politikalarını AB ile uyumlu hale getirmek, yadsınamayacak bir değişim faktörüdür. Bölgelere ilişkin politikaların bu değişim rüzgarının dışında kalması düşünülemez. Kaldı ki, AB’de de bölge politikaları ve fonlar etkili araçların başında gelmektedir. Bu nedenle, Türkiye’de, bu alanda yeni bir döneme girilmesi kaçınılmaz gözükmektedir.

Ulusal kalkınmanın çeşitli toplum kesimleri ve mekanda bölgeler arasında dengeli bir işbölümü ile gerçekleştirilmesi ve buna paralel olarak kalkınmanın getirilerinin de kesimler ve bölgeler arasında dengeli dağılımı hükümet programları ve kalkınma planlarının en öncelikli konuları arasında yer almıştır. Ekonomik refahın toplum kesimleri ve iller, bölgeler arasında, kısacası mekanda dengeli dağılımının sağlanması, günümüz toplumlarında sosyal devlet anlayışının bir gereği olarak ortaya çıkmaktadır. Bu politika, aynı zamanda ekonomik ve sosyal uyum ile toplumsal istikrarın önemli unsurları arasında yer almaktadır.

Günümüzün gelişmiş toplumlarında genel büyüme oranı ve ortalama gelir düzeyi artık kalkınmışlığın tek göstergesi olarak görülmemektedir. Bu gelirin nasıl bir yapıda, hangi kesimlerin katkısıyla üretildiği ve kesimler arasında ve mekanda nasıl dağıldığı da gelişmişlik göstergeleri arasında değerlendirilmektedir. Ayrıca, büyümenin ve gelişmenin sürdürülebilirliği bu hususları dikkate alan bir yönetim ve üretim yapısının varlığıyla doğru orantılı görülmektedir. Dengeli dağılımı dikkate almayan yönetim anlayışı ve politikaları sadece sosyal adaletten uzaklaşmış olmamakta, aynı zamanda istikrarı temin etmekte zorlanmakta ve sürdürülebilir bir gelişme performansı yakalayamamaktadır. Bu nedenle, Türkiye’de karar alıcılar, bu faktörleri hesaba katan yeni yaklaşımlar, politikalar ve araçlar geliştirme yükümlülüğü ile karşı karşıyadır. Bölgesel Kalkınma Ajansları, böyle bir arayışın ürünüdür.

Kaynakça

Akkahve, Deniz., 2003 “Bölgesel Gelişme Planlarının Yönetişim Açısından Değerlendirilmesi Bölgesel Yönetişim Konferansı sunuşu, İstanbul Politikalar Merkezi, İstanbul.

Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, 2001, Ulusal Program, Ankara.

Devlet Planlama Teşkilatı, 2002, Yıllık Program, Ankara.

Devlet Planlama Teşkilatı, 2004, Bölgesel Kalkınma Ajansları Yasa Tasarısı, Ankara.

Eraydın, Ayda., 2001, “The Roles of Central Government Policies and the new forms of local governance in the emergence of industrial districts”, M. Taylor ve D. Felsentein (eds.) Promoting Local Growth içinde, Ashgate: Aldershot.

Ergin, Didem., 2002, Redefinition of Regional Policy of Turkey with regard to the New Regional Strategies of EU. Basılmamış doktora tezi, ODTÜ, Ankara.

Gap İdaresi, 2002, Ana Rapor, Ankara.

Göymen, Korel, 2000, “Role of Local Administration in Local Development” in Regional Development and Rural Poverty, TESEV, İstanbul.

Kamu Reformu Temel Yasa Tasarısı (çoğaltılmış metin), Başbakanlık, 2004.

Spahn, Paul B., 1998. Issues of Governance in a Broad Context” Mediterreanean Development Forum sunuşu, Marakkesh, Morocco.

Smith, P. 1994., “Centralization, Desentralization Debate”, TÜSES Conference on Social Democracy sunuşu, İstanbul.

Rivkin, Malcolm., 1965., Area Development: The Turkish Precedent, Praeger, New York.