



Merkezi Planlamadan Bölgesel Planlamaya: Yunanistan ve Türkiye Örnekleri

Süleyman Yaman Koçak¹

Mustafa Ökmen²

Özet:1950'li yıllarda beraber önce NATO'ya giren daha sonra da Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET)'na ortak üye olan Türkiye ve Yunanistan ülke kaynaklarının verimli bir şekilde kullanılmasını ve kalkınmanın hızlandırılmasını sağlamak, ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmayı planlı bir şekilde yürütmek, uzun süreli kalkınma planları ile yıllık programlar hazırlamak ve bunların uygulanmasını takip etmek gayesiyle merkezi planlama teşkilatları kurmuşlar ve beşer yıllık kalkınma planları hazırlamaya başlamışlardır. Ancak 1981'de AET'ye tam üye olan Yunanistan, özellikle Avrupa Birliği (AB) fonlarından yararlanabilmek için Bölgesel Politikasında ve Yapısal Araçlarında kapsamlı reformlar gerçekleştirmiş ve merkezi planlamadan vazgeçerek mevzuatlarında bölgeselleşmeyi destekleyici unsurlara yer vermiştir. 1999'da aday ülke olan ve katılım öncesi strateji uygulamaya başlayan Türkiye de, Yunanistan'ın daha önce yaptığı gibi AB etkisiyle, bölgesel politika alanında, AB istatistikî sistemine uyum sağlamak amacıyla düzey sınıflandırması oluşturmak, Kalkınma Ajansları kurmak, Ön Ulusal Kalkınma Planı hazırlamak ve AB destekli bölgesel kalkınma planlarına başlamak gibi bölgeselleşmeyi destekleyici gelişmeleri hayata geçirmektedir. Bu çalışmada Yunanistan'ın daha önce yapmış olduğu yasal ve kurumsal dönüşümler dikkate alınarak Türkiye'de gerçekleşen ve gerçekleşebilecek muhtemel yapısal ve kurumsal düzenlemelerin analizi ortaya konmaya çalışılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Avrupa Birliği, Merkezi Planlama, Kamu Yönetimi, Yunanistan, Reform Süreci

From Central Planning to Regional Planning: Examples of Greece and Turkey

Abstract:Turkey and Greece, which have joined firstly to the NATO in the 1950's and became associate members to the European Economic Community, have established a central planning organization and have begun to prepare five-year development plans in an effort to ensure the efficient usage of the country's sources and quicken its development, to carry out the economic, social and cultural development in a planned manner, to prepare long term development plans along with yearly plans and to monitor their practice.However, Greece which became a full member of the EEC in 1981, carried out comprehensive reforms on its Regional Policies and Structural Tools in order to take the advantage of the funding given by the EU and has also abandoned central planning in favour of supporting regional elements in its legislations. Being a candidate country in 1999 and began to implement pre-accession strategy, Turkey, like Greece did previously, started to apply new regionalisation supportive process such as ensuring the EU statistical system to comply with NUTS categories, establishing Development Agencies, preparing pre-National Development Plan and implementing the EU supported regional development plans with the effect of the EU in the field of regional policy.In this study, by taking into account the legal and institutional transformations that were made in Greece, it is aimed to analyse the possible structural and institutional arrangements that are occurring and can be occurred in Turkey.

Key Words: European Union, Central Planning, Public Administration, Greece, Reform Process

GİRİŞ

Avrupa Birliği (AB) bölgesel politikasının amacı, gerekli rehber ve ilkeleri geliştirerek, üye devletler tarafından oluşturulan bölgesel politikaların, Birlik rekabet ve devlet yardımları kurallarıyla uyumlu ve koordinasyon içinde olmasını sağlamaktır. Ayrıca, Birliğin muhtelif politika ve mali araçlarına, ihtiyacı olan bölgeleri göz önünde

¹ Yrd. Doç. Dr., Pamukkale Üniversitesi, İİBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü

² Prof. Dr., Celal Bayar Üniversitesi, İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü

bulunduran bölgesel bir boyut vererek koordinasyon sağlamaktır. Avrupa Birliği'nde ortak pazarın kurulmasından önce ekonomik faaliyetler ulusal kapsamda gelişmiştir; belli ekonomik etkinlikler, gümrük engelleriyle uluslararası rekabetten korunduğu belli bölgelerde toplanmıştır. Sınırların açılmasıyla, gerek AB ve gerekse yabancı kökenli (özellikle ABD ve Japonya) firmalar, ekonomik faaliyetleri için doğal olarak alt yapısı en çok gelişmiş ve nitelikli insan gücünün bulunabileceği bölgeleri tercih etmişlerdir. Sonuç olarak, yoğunlaşma, yoğunlaşmayı davet etmektedir. Pazarın büyümesi, yoğunlaşmayı daha da hızlandırmaktadır (Marks, 1993).

Bu durumda, ekonomik faaliyetlerin belli bölgelerde yoğunlaşması yerine, olabildiğince muhtelif bölgelere yönlendirilebilmesi ve bölgesel gelişmişlik farklılıklarının artmasına mani olunması amacıyla ulusal ve AB düzeyinde düzenlemeler geliştirme zorunluluğu ortaya çıkmıştır. Bölgesel farklılıklar, Birlik düzeyinde ulusal düzeydeki farklılıklardan daha fazladır. Bölgesel gelişmişlik farklılıkları konusu, AB'ne yeni üyelerin katılımıyla daha da belirgin hale gelmiştir. Örneğin, en zengin ve en fakir bölgeler arasındaki kişi başına milli gelir farklılığı 9 kata kadar çıkmaktadır (İTO, 2006). Ayrıca, bölgesel gelişmişlik dengesizliği yaşayan ülkelerin kendi gayret ve kaynaklarıyla bu sorunu aşmaları olanaksız görülmektedir. Bu amaçla, AB özellikle Birliğe yeni katılan Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin yararlanması amacıyla üyeliklerinden önce ayrı programlar geliştirmiştir (Wishlade, 1998: 82).

1980'li yıllardan günümüze kadar Birlik müktesebatında yapılan kapsamlı reformlar sayesinde gerek bölgelerarası eşitsizliğin azalması gerekse de yerindelik ilkesinin getirilmesiyle üye devletlerin reform yapmaları kaçınılmaz hale gelmiş ve Yunanistan gibi birçok üye devlet ulusal mevzuatlarını, kanunlarını hatta anayasalarının maddelerini değiştirmek zorunda kalmışlardır. Bu bağlamda Helsinki Zirvesinde kazanılan aday ülke statüsü ve 3 Ekim 2005'te başlayan müzakere süreci karşımıza Bölgesel Politika ve bunların Yapısal Araçlarının ülkemizde uygulanması ve mevcut Bölgesel Politikamızın da gözden geçirilmesi sürecini beraberinde getirmiştir. Bu çalışmada da temel amaç üye devletlerden Yunanistan'ın Avrupa Birliği'nin etkisi altında kalarak 1980'lerden beri yaptığı ve hala yapmakta olduğu bölgesel politika reformlarını inceleyerek bunlardan Türkiye'de yapılmakta olan değişiklikleri anlamak ve bundan sonrası için de çıkarımlarda bulunabilmektir.

Bu çalışmada Yunanistan'ın daha önce yapmış olduğu yasal ve kurumsal dönüşümler dikkate alınarak Türkiye'de gerçekleşen ve gerçekleşebilecek muhtemel yapısal ve kurumsal düzenlemelerin analizi ortaya konmaya çalışılmıştır. İlk bölümde Avrupa Birliği'ndeki Bölgeselleşme Politikasının hukuki çerçevesi ve temel antlaşmalardan bahsedilerek özellikle 1980'li yıllardan beri yapılan reform süreci açıklanacaktır. İkinci bölümde Yunanistan'ın AB etkisi ile yapmış olduğu Bölgesel Politika reformlarından bahsedilecek, son bölümlerde ise sırasıyla Türkiye'deki yapılmış olan reformlar ve bunlardan sonraki gelişmeler değerlendirilecektir.

AVRUPA BİRLİĞİ BÖLGESEL POLİTİKASI

AB Bölgesel Politikası'nın hukuki çerçevesini tarihi gelişimi içinde ele almak gerekir. Bölgesel Politika, birliğin gereksinimleri doğrultusunda bir yapılanma süreci içindedir. Başta Roma Antlaşması olmak üzere Avrupa Birliği'nin sözleşmelerinde Bölgesel Politikaya ilişkin bir madde yok iken Tek Senet ile getirilen değişikliklerle Roma Antlaşmasına 1987 yılında V. Başlık (Ekonomik ve Sosyal Birleşme) adı altında Bölgesel Politika ile ilgili maddeler ilave edilmiştir. 1988'de yürürlüğe konan "Yapısal Fonlarla İlgili Reformlar" başlığını taşıyan kararla Bölgesel Kalkınma Fonu, Avrupa Sosyal Fonu, Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonları arasında koordinasyon sağlanmıştır (Günoğur, 1991).

Özel bir hüküm bulunmama ile beraber Avrupa Birliği Bölgesel Politikası özünü Roma Antlaşmasında başlangıç bölümlerindeki şu cümlelerde bulmaktadır diyebiliriz:

"Üye ülkeler çeşitli bölgeler arasındaki farklılıkları en az gelişmiş bölgelerin geriliğini azaltarak ekonomilerinin bütünlüğünü pekiştirmeye ve bunların uyumlu bir şekilde kalkınmalarını sağlamaya istekli olarak..."

Roma Antlaşması'nın bütünü ele alındığında ekonomik faaliyetlerin topluluk sathında uyumlu bir biçimde geliştirilmesi ve üye ülke vatandaşlarının hayat ve çalışma standartlarının yükseltilmesinin hedeflendiği görülmektedir. Ancak, AB'de Bölgeselleşme ile ilgili asıl dönüm noktası olan Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonunun kuruluşu; 1970'lerde ortak pazarın kurulması ile bölgesel farklılıkların kendiliğinden ortadan kalkacağı

hipotezinin yanlış olduğun anlaşılması ve bölgesel sorunların tek başına ele alınması gerekliliğinin ortaya çıkmasıdır (*www.europa.eu.int*, 2009).

1980'lere geldiğinde ise Birliğin genişlemesinin devam etmesi bölgesel farklılıkların giderilmesini amaçlayan politikaların etkinliğinin azalmasına, Birliğin yapısında önemli değişiklikler meydana gelmesine ve böylece daha heterojen bir yapı ortaya çıkmasına sebep olmuştur. AB'ye yeni katılan ülkeler, sosyo-ekonomik açıdan kurucu üyelere nazaran; büyük farklılıklar göstermekteydiler. Böylece, 1988'de bugün bile hala uygulanmakta olan Yapısal Fonlar ve Bölgesel Politika araçlarının koordinasyonunu sağlayan temel yönetmelik yürürlüğe girmiştir. Bu Yönetmelik, Yapısal Fonların görevleri, etkinlikleri, Avrupa Yatırım Bankası ve diğer mali araçların işleyişiyle aralarındaki faaliyetlerin koordinasyonuna dair çerçeveyi yürürlüğe koyar (Güngör, 1991: 29).

Yapısal Fonlar Reformu Yönetmeliği ve bu yönetmeliğe istinaden yürürlüğe konulan düzenlemeler, 1975'ten beri Toplulukça gerçekleştirilen uygulamaların sonuçları dikkate alınarak yapılmıştır. Avrupa Topluluğu 1988'den bu yana Yönetmeliğin on yedinci maddesinde yer alan hükümler uyarınca hazırlanıp uygulamaya konan Topluluk Destek Çerçeveleri kapsamında Bölgesel Politika Hedeflerini gerçekleştirmeye çalışmaktadır. Kullanılan yöntem, belirli bir bölgede, ilgili Yönetmeliğin birinci maddesinde belirtilen hedeflere ilişkin Topluluk mali mekanizmalarının kalkınmada entegre yaklaşımlarla, koordinasyonun sağlanması şeklindedir. Yani fon kaynakları üye ülkelerin nüfuslarına ve gelişmişlik düzeylerine göre tespit edilen limitleri dâhilinde tahsis edilmektedir (Mathijen, 1989: 199).

1997 yılında Berlin Zirvesi'nde kabul edilen Gündem 2000 belgesi ise Avrupa Birliği'nin bölgesel kalkınmayı arttırmak, canlandırmak ya da yeniden tesis etmek için Bölgesel Politika Komitesi kendisine gelen programları değerlendirmek için bazı kriterler oluşturmuştur. Bu kriterler programların kabul görmesi ve Birliğin kaynaklarından yararlanabilmesi için gerekli hususlardır. Bunlar; Birliğin diğer politikalarını dikkate alarak üye ülkelerin bölgesel politika sahasındaki tecrübeleri, araçları, metotları ve hedefleri, devamlı ve kapsamlı olarak, Birliğin çeşitli bölgelerinin sosyal ve ekonomik durumlarındaki gelişmeleri, Bölgesel Kalkınma Programlarının tasarlanmasındaki teknik metotları, üye ülkeler tarafından sunulan kalkınma programları, yıllar itibari ile üye devletlerin ve topluluğun bölgesel kalkınma eylemlerini etkileyen mali araçları, mali mekanizmalarının, uygulandıkları bölgede meydana geldikleri bölgesel kalkınmaya olan etkileri, üye ülkelerin kalkınma programlarının yürütülmesini kolaylaştırıcı mahiyette, üye ülkelerin ve AB'nin imkanlarının koordineli olarak seferber edilmesi ve AB Bölgelerindeki yatırım projelerinin gelişimi, topluluk ve üye ülke yardım sistemlerinin doğrudan ve dolaylı bölgesel etkileri, aşırı kalabalık bölgelerde işletmelerin yatırım yapmalarını caydırıcı önlemleri ve Bölgesel Kalkınma mahiyetindeki kamu ve özel yatırımcılara gerekli olan bilgilerin geliştirilmesi ve hizmetlerine sunulması olarak sıralanabilir (Mc Aleavy ve Mitchell, 2002: 237).

Son olarak da 2007-2013 arasında uygulanacak olan Bölgesel Fonlar Mevzuatı ve Bölgeler Komitesi kararları bölgesel programların seçilmesinde ve uygulanmasında dikkat edilmesi gereken temel noktaları belirlemiştir. Böylece 1988'de başlayan Bölgeselleşme alanındaki reform süreci son şeklini almıştır. Şüphesiz ki Avrupa Birliği'nin sağladığı kredi ve özellikle hibe yardımlarını bütün üye ülkeler kullanmak istemektedirler. Ne var ki üye ülkeler, gerek Bölgesel Kalkınma için ayrılan payın sınırlı olması gerekse de programların seçiminde ve değerlendirilmesinde uygulanan esaslar sebebiyle bu fonları almak için birçok kriteri dikkate almak zorunda kalmaktadırlar. Bunlar, sahaları ve bölgeleri etkileyen ekonomik dengesizliğin önem derecesi, programın, istihdama olan etkisi; yeni iş olanaklarını yaratma kapasitesi, iç kaynaklı gelişme potansiyelini harekete geçirme derecesi, programı teşkil eden bölgelerin ve alt bölgelerinin kalkınmaya ve ekonomi yapısının güçlendirilmesine katkısı, ekonomik sektörlerin durumu ve işletme karlılığına etkisi; işletmelerin kuruluş yerini etkileme açısından yatırımların diğer bölgelere kıyasla işletme karlılığına etkisi, bölge ve alt bölgelerin sınırları ya da çevresi üzerindeki etkisi; çevre bölgelerin hakim ekonomik bölgenin nüfusuna uzaklıkları, doğal kaynaklar üzerindeki etkileri AB yapısal mali mekanizmalarının ilgili yönetmeliklerinde belirtilen amaçlara ve işleyiş kurallarına uygun kullanımına uygun olup olmadığına bakılarak, teklif edilen programların fonlardan yararlanmasına karar verilmektedir (75/761 sayılı Konsey kararı).

YUNANİSTAN BÖLGESEL POLİTİKASI

Yunan idari yapısının kendine has özellikleri ile Avrupa Komisyonu'nun yapısal politika koşulları arasındaki uyumsuzluk, 1981'deki üyeliğe kabulünün ardından Yunanistan'ın üstünde önemli boyutta bir uyarılma baskısı

yarattı. Bu nedenle, Yunanistan hükümeti üyeliğe kabulünden sonraki ilk yıllarında Avrupa Komisyonu'nun koşullarına yönelik negatif tutum sergilemiş ve Komisyon kararlarını uygulamakta isteksiz davranmıştır. 1980'lerin ortalarında ilk Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu (ABKF)'nin tanıtımı ve Komisyon'dan gelen ilk hatırı sayılır miktardaki hibeler, üyeliğin maddi getirilerini ve yukarıda bahsi geçen uyumsuzlukların doğuracağı problemleri göstererek Yunan hükümetinin duruşunda dikkate değer bir değişim sağladı. ABKF'nin formülasyonunda, yerel ve bölgesel aktörlerin değil de yoğunlaştırılmamış devlet bürokrasisinin varoluşu sorumlu Bakanlık tarafından çoğunlukla yerel ihtiyaç ve isteklere ilgisiz kalan programların kademeli olarak yazılmasına neden oldu. Bu fonksiyonel safhada önemli zorluklarla karşılaşılmasına neden olup, Yunanistan'ın faydalanıcılar arasında en düşük benimseme oranına sahip olmasıyla sonuçlandı (Verney and Papageorgiou, 1993).

Yunanistan'ın üyeliği ile ilk meydana gelen durumlardan biri AB'nin özellikle de AB Komisyonu'nun kamu idarelerinde, bölgesel politika oluşumlarıyla adem-i merkeziyetten yana olduğunu ve merkezileştirilmeye karşı olduğunu göstermek için değişimden yana olduklarını gösteren yüreklendirici rolü oldu. ABKF'lerin uyarlanmaları için bölgesel yapılar hakkında olan Council Regulation of EEC 2088/85'a dayanan Komisyon'un şartları buna örnek olarak verilebilir (Bianchi, 1992: 57). O zamanki ABKF'lerin bir çeşidi olan Entegre Akdeniz Programı, yedi yıl için 6,6 milyar ECU³ ile o yıllarda özellikle Akdeniz'e sınırları olan üye ülkeler Yunanistan, İtalya ve Fransa'da gelişmeyi teşvik etmek için geliştirilmişti (1985-1992). ABKF'lerin Akdeniz üyeleri için yürürlüğe girmesi Yunanistan'da AB bölgesel politikasının yürürlüğe koyulması için yapılan ilk deneme olarak düşünülebilir (Iokimides, 1996).

Üyeliğin koşulları ve Yunanistan'daki planlama ve izleme yöntemlerinde yerel yönetimlerinin aktif katılımı için olan ikinci derecede önemli ilkeler, Yunanistan'da 1960'dan beri uygulanan merkezileşmiş planlama sisteminin kilit rolünü tehdit etmeye başladı ve böylece Yunanistan'daki merkezi planlama sistemi Topluluk Destek Çerçevesi kapsamında dikkate değer değişiklikler geçirdi. Öncelikle, Yunan devletinin idari yapısı merkezileşmekten uzaklaştı. Bunun etkisi, 1622/86 numaralı kanun ile programların uyarlanmasını izlemek için kurulan ve her biri seçilmiş bir genel sekreter başkanlığında çalışan on üç idari bölgenin kuruluşuna dayanmaktadır. Özellikle bu idari bölgesel sınıflandırmayı sağlayan AB reformları ile 1997'de bu on üç bölgede kurulan Bölgesel Kalkınma Ajansları Yunan devletinin idari yapısını belirgin bir şekilde değiştirdi (Georgantas ve Psycharis, 1999).

Topluluk Destek Çerçevesinin başlamasıyla merkezi Yunan planlama kurumları kaldırılarak onların yerine Yunan idaresinin tüm seviyelerinde AB bölgesel politikasının öngördüğü çeşitli yeni planlama ve yönetim örgütleri kuruldu. Topluluk Destek Çerçevesi sistemi, bölgesel mercilerin katılımı, teknik uzmanlığın dağılımı, sosyal ortakların ve sivil toplum örgütlerinin dahil edilmesi ve kamu ile özel sektörün ortaklığını vurgulayan katı bürokratik prosedür ve kontrolleri gittikçe daha çok talep etti. Ortaklık prensibi gereğince, bölgesel ve yerel kent meclisleri ve İzleme Komiteleri, farklı ekonomik sektörler ve devletin farklı seviyelerinden gelen, sıkça farklı amaçları olan, çok sayıda ortaklardan oluşan ortaklıklar oluşturuldu (Andrikopoulou ve Kafkalas, 2004). Bu, yeni Yunan bölgesel politikası oluşumunda kapsamlı bir kurum geliştirimi, aktörlerin genişletilmesi ve rollerin tekrar tanımlanması anlamına geldi. Bu baskılar altında, 1990'larda önemli reformlar gerçekleşti ve 1997'de 'Kapodistrias Reformu' ile 3317 belediye sayısı 672'ye düşürüldü (Andrikopoulou, 1998: 198).

Bu gibi reformlar 2503/97 sayılı kanunda bölgelerin organizasyonu ve merkezi hükümet yetkilerinin yerele transferi, 2218/94 sayılı Kanunda yer almıştır. 1980'lerde ülkenin ve bölgelerin arasındaki bölgesel ilişkinin tekrar tanımlanması için yapılan reformlar iç siyasi parti faktörlerinden esinlenmiştir. Bununla beraber, Yunan hükümetlerin, bölgesel seviyede kamu ödeneklerinin dağılımı ile birlikte gelen siyasi güçlerinden vazgeçmek gibi bir arzuları olmadığından, bölgesel programlama gibi çaba gerektiren ve siyasi olarak hassas bir konuyu, kilit yerel ve sektör paylarının sınırlı katılımına izin veren merkezi kontrollü yapılarla ele almışlardır (Andrikopoulou ve Kafkalas, 2004).

³ 1 Ocak 2002'de Euro para birimine geçilmesinden önce Avrupa Birliği ECU adlı sanal bir para birimi kullanılmaktaydı. Bu sebepten dolayı çalışmada, 2002 öncesi için ECU kullanılmıştır.

AB'nin ülkedeki karar alma süreçlerindeki aktörlerin bölgesel olarak tekrar tanımlanmasındaki etkisi ve merkezleşmekten uzaklaşmak için yaptığı baskı özellikle 1990'larda daha da belirginleşmiş, Bölgesel Kalkınma Ajansları'nın kurulması (şekil 1), bölgelerin NUTS II sistemiyle belirlenmesi ve bölgesel politika prosedürlerinin detaylandırılması ve bütün bu reformların yerel/bölgesel aktörlere tanıtılması için AB bölgesel fonları kullanılmıştır.

Şekil 1: Yunanistan İdari Bölgeleri ve Bölge Kalkınma Ajansları⁴



(Getimis, 2003: 47)

Bu gelişmeler, yerel ve sivil toplum aktörlerinin Yunan siyasi alanı hakkındaki duruşlarını AB fonları sayesinde değiştirmedikleri anlamına gelmese bile bu aktörlerin özerk olmak bir yana merkez tarafından kontrol edilen hükümetler arası ilişki ağlarının tamamen içine gömülmüş olmaya devam etmelerini beraberinde getirmiştir. Bu nedenle, bölgesel seviyede, ana paydaşlar (kamu, özel, sivil toplum örgütleri vs.) arasındaki yeni ilişkiler temelde en önemli kurumların (kamu kurumları, belediyeler, meslek odaları ve dernekleri bazı üniversiteler ve sivil toplum örgütleri), hükümetin kendisi tarafından kanunen seçmesi, 1980 ve 1990'larda geliştirilen geleneksel yerel ağlara dayanmaktadır. Ancak karar alıcı kim olursa olsun bölgelerin AB bölgesel fonlarından dolayı imkanlarında kayda değer bir artış olduğu gayet açıktır (Getimis, 2003).

⁴ 1-Attika, 2-Orta Yunanistan, 3-Orta Makedonya, 4-Girit, 5-Doğu Makedonya ve Trakya, 6-Epir, 7-İyonya Adaları, 8-Kuzey Ege, 9-Mora, 10-Güney Ege, 11-Teselya, 12-Batı Yunanistan, 13-Batı Makedonya

TÜRKİYE VE ADAYLIK SONRASI BÖLGESEL POLİTİKA

Yunanistan'da olduğu gibi ülkemizde de kaynakların verimli bir şekilde kullanılmasını ve kalkınmanın hızlandırılmasını sağlamak, ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmayı planlı bir şekilde yürütmek, uzun süreli kalkınma planları ile yıllık programlar hazırlamak ve bunların uygulanmasını takip etmek gayesiyle 30 Eylül 1960'da merkezi planlama teşkilatı olan Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) kurulmuştur. 1961 Anayasasında da yer alan DPT o tarihten bu yana Türk Bölgesel Politikası'nın belirlendiği başlıca kurum olmuştur.

Tıpkı Yunanistan'daki merkezi planlama teşkilatında olduğu gibi DPT de beşer yıllık kalkınma planları hazırlayarak ülkedeki bölgelerarası eşitsizliği azaltmak ve ülkenin daha orantılı bir şekilde gelişimini hedefliyordu. Ancak hazırlanan birçok planda (DOKAP (Doğu Karadeniz Kalkınma Planı), ZBK (Zonguldak, Bartın Karabük Kalkınma Planı), DAP (Doğu Anadolu Kalkınma Planı) vb.) yinelenerek vurgulanan bu hedefler çoğunlukla gerçekleştirilemedi ve çoğunluğu uygulanmadan gündemden çıktı. DPT'nin kurulmasından aday ülke oluncaya kadar geçen sürede (1960-1999) ne hazırlanan kalkınma planları ne de bölgesel teşvik edici sistemler az gelişmiş bölgelere yardım sunulması konusunda başarılı olmadı. Bu başarısızlık AB Komisyonu'nun Türkiye'ye yönelik 2000 yılı İlerleme Raporu'nda bölgesel politika bölümünde tespit edilmiştir:

“Türkiye'de bir bölgesel politika olmakla beraber yapısal politikaların uygulanmasına dönük hazırlıklara başlanmadığı, Kalkınmada Öncelikli Yörelere işletmelerin teşvik edilmesine dayalı bir sistem uygulandığı ancak bu uygulamanın önemli sonuçlar doğurmadığı, DPT'nin Doğu Karadeniz, Doğu Anadolu, Yeşilirmak Havzası ve Marmara projelerini hazırladığını ancak bu projelerden hiçbirini uygulama aşamasına gelemediği belirtilmelidir” (AB Komisyonu İlerleme Raporu, 2000).

Ancak, 1999 tarihinde gerçekleşen Helsinki Zirvesi'nde Türkiye'nin, AB'ye aday ülke olarak kabul edilmesi ve sonuç bildirisinde bir Katılım Ortaklığı hazırlamasına karar verilmesiyle Türk Bölgesel Politikası yeni bir ivme kazanmıştır. Türkiye'nin AB Bölgesel Politikasına uyumu konusunda kısa ve orta vadede atması gereken adımlar AB Komisyonu'nca hazırlanarak Mart 2001'de AB Konseyi tarafından onaylanan Katılım Ortaklığı Belgesi (KOB)'nde yer almıştır. Kısa vadede; AB kurallarıyla uyumlu bir bölgesel sınıflandırma sistemi kurulması, etkin bir bölgesel politika oluşturulmasına yönelik bir strateji kabul edilmesi ve planlama sürecinde proje seçimine yönelik bölgesel politika kriterlerinin getirilmesi öngörülmüştür. Orta vadede ise Bölgesel farklılıkların giderilmesine yönelik olarak ekonomik ve sosyal dayanışma alanında çok yıllık bütçe prosedürü ve izleme değerlendirilmesine ilişkin yapıların oluşturulmasını içeren bir ulusal politika geliştirilmesi planlanmıştır (KOB, 2000).

AB'nin ilerleme raporlarında ve katılım ortaklığı belgelerinde yer alan söz konusu tespit ve değerlendirmelerinin ışığında Türkiye'nin ivedilikle ve ciddi adımlar atması gerektiğini belirtilmiş ve bu konunun Türkiye bakımından katılıma hazırlık açısından kriter oluşturması nedeniyle, bu kriterlerin karşılanmaması halinde üyelik sürecinin uzaması söz konusu olacağını vurgulamıştır. Türkiye'den beklenen elbette kısa bir sürede bölgesel dengesizlikleri ortadan kaldırarak refah toplumu seviyesine ulaşmış bir ülke olarak AB'ye katılması değildir. Öncelikli olarak yapılması gereken bölgesel sorunların ve dengesizliklerin çözümüne yönelik ciddi politik yaklaşımların sergilenmesi ve etkin denetlenen bir yapı içerisinde bölgesel kalkınma projelerinin hayata geçirilmesidir (Ulusal Program, 2003).

TÜRKİYE'DE BÖLGESEL POLİTİKA UYGULAMALARI

Türkiye 2007-2013 döneminde de ilk kez 5 yıllık kalkınma programları yerine AB Bütçesi ile uyumlu programlar yapabilmek amacıyla 7 yıllık kalkınma planı hazırlamıştır. Bu sayede gerek AB programları ile uyum sağlanabilecek gerekse de 26 NUTS II bölgesinde kurulan Kalkınma Ajansları ile eşgüdüm sağlanabilecektir.

Türkiye'de kurulan Kalkınma Ajansları farklı tarihlerde çıkarılan üç kararname ile kurumsal altyapısını tamamlamıştır. Bakanlar Kurulu Kararnameleri ile 2006 yılında Adana ve İzmir merkez olmak üzere 2; 2008 yılında İstanbul, Konya, Samsun, Erzurum, Van, Gaziantep, Diyarbakır ve Mardin merkez olmak üzere 8; 2009 yılında ise Tekirdağ, Balıkesir, Denizli, Kütahya, Bursa, Kocaeli, Ankara, Isparta, Hatay, Nevşehir, Kayseri, Zonguldak, Kastamonu, Trabzon, Kars ve Malatya illeri merkez olmak üzere 16 adet Kalkınma Ajansı kurularak toplamda 26 adet Kalkınma Ajansı'nın kurulması gerçekleştirilmiştir (DPT, 2006: 2).

Şekil 2: Türkiye’de Kurulan Kalkınma Ajansları



(DPT, 2008: 17)

Kalkınma Ajansları'nın kurulma süreci tamamlanmış olsa bile merkezi hükümet 26 adet bölge için tek tip Kalkınma Ajansı modeli öngörmüştür. Ülkemizde yıllardır süregelen bölgeler arası ve bölgeler içi gelişmişlik farklılıkları düşünüldüğünde 26 bölge için aynı modellemenin yapılması bu ajansların etkililiği açısından soru işaretleri yaratmaktadır. Çünkü her bölgenin kendine has coğrafi, kültürel, siyasi ve sosyo-ekonomik özellikleri bulunmakta ve bunlar bölgelerin gelişme dinamiklerini doğrudan etkileyebilmektedir.

Türkiye'nin 2007-2013 dönemini kapsayan Dokuzuncu Kalkınma Planında tanımlanan beş gelişme ekseninden birisi bölgesel gelişmenin sağlanmasıdır. Planda da belirtildiği üzere; bölgesel gelişme politikalarında temel amaçlar, yerel dinamiklere ve içsel potansiyele dayalı kalkınma anlayışı çerçevesinde; merkezi düzeydeki politikaların daha uyumlu ve etkin hale getirilmesi, yerel düzeyde kurumsal kapasitenin artırılması, ekonomik gelişme ve sosyal refahın ülke genelinde dengeli bir şekilde yayılması, bölgeler arası göç eğilimlerinin bölge içinde tutulması, nüfusun mekânda dengeli dağılımının sağlanması, kentleşmenin sağlıklı bir yapıya kavuşturulması ve kırsal kesimde refahı artırarak, kır ve kent arasındaki sosyo-ekonomik gelişmişlik farklarının azaltılmasıdır (DPT, 2009: 78).

Planın gelişme ekseninde merkezi düzeydeki bölgesel gelişme politikalarının daha etkin hale getirilmesine yönelik çalışmalara ağırlık verileceği, bölgelerde iş fırsatlarının ve yaşam kalitesinin artırılmasına yönelik olarak, kamu yatırım uygulamalarında ve hizmet arzında mekânsal önceliklendirme ve odaklanma sağlanacağı belirtilmektedir. Özellikle az gelişmiş bölgelerde, bu tür odakların ve gelişme merkezlerinin desteklenmesi ile hem büyükşehirlerde göçten kaynaklanan sorunlar azalmış olacak, hem de kalkınmanın yurt sathında dengeli bir şekilde herkesin katıldığı bir süreç olması temin edilecektir (DPT, 2009: 79). Belirlenen merkezler için tasarlanacak Programlar ile özellikle az gelişmiş bölgelerde, yeni metropollerin oluşmasının teşvik edilerek hem bölge genelinde gelişme ivmesinin bu merkezlerin dinamizminden yararlanarak hızlandırılması, hem de iç göçün bu merkezler yönlendirilmesinin kolaylaştırılması hedeflenmektedir (Koçak, 2009a: 7-9).

Hazırlanan bu kalkınma planları ve yapılan mevzuat değişiklikleri ile birlikte bölgesel kalkınma, AB'ye uyum ve üyelik sürecinin kilit aşamalarından biri haline dönüşmüştür. Ancak bu söz konusu değişimlerin uluslararasılaşmaya bağlı gerçekleşmesi, yerelden kaynaklanan bir bölgeselcilik yerine yukarıdan gelen bölgeselleştirme önerisini doğrulamaktadır (Koçak, 2009b: 337). Bu dönüşümün bundan sonra yerele dayalı bir bölgeselcilğe yol açabilmesi

için bölge potansiyelini ve yapısını dikkate alan bir anlayışın gelişmesi beklenmektedir. Mevcut iller ve yeni bölgeler (kalkınma ajansları), sadece kamu yönetimi açısından değil, sivil toplumu da ilgilendiren ve kalkınma sürecine dâhil eden bir bölgesel kalkınma ve planlama süreci ile karşı karşıya kalacaklardır. Bu nedenle AB ülke deneyimlerinin ve bölgesel kalkınma literatürünün Türkiye açısından önemi daha da artacaktır (Okçu, Gül ve Dulupçu, 2005: 224).

İşte bu AB ülke deneyimlerinden en önemlilerinden biri Yunanistan'dır. Fakat Yunanistan örneğinden farklı olarak, Türkiye'de AB Bölgesel Politikası'nın uygulama örneklerini görebilmemiz ve yeterince değerlendirebilmemiz için, planlanan bu ilk uygulamaların tamamlanmasını beklememiz gerekmektedir. AB ile uyumlu ilk kalkınma planının 2013'te tamamlanacağını ve AB'de Bölgesel Politika'nın baş aktörü olan Kalkınma Ajansları'nın, ülkemizdeki kuruluş kararlarının yürürlüğe girmesinin bile 2009 yılı sonunda tamamlandığını dikkate alırsak, üstte anlattığımız plan ve hedeflerin ne ölçüde başarılıp başarılı olmadığını, AB etkisiyle kurulan kurumların sağlıklı işleyip işlemediğini ya da bunlardaki eksikliklerin tespiti için henüz erken olduğunu söyleyebiliriz. Bu alanda özellikle Türkiye örneğinde güncel yazınların olmamasının sebebi de işte bu uygulama örneklerinin tamamlanmamış olmasından kaynaklanmakta ve kamuoyunu bilgilendirme de genellikle kamu kurumlarının ve AB'nin yayımları ve raporları ile sınırlı olmaktadır. Bu çalışmanın yapılmasındaki temel amaç da potansiyel olarak yönetim bilimi literatürüne katkı yapabilecek bu alanda yapılan ilk düzenlemeleri tespit etmek ve Yunanistan örneğinden yola çıkarak ülkemizde görülebilecek olası AB Bölgesel politikası uygulamalarını ortaya koymaktır.

SONUÇ

II. Dünya Savaşı ertesinde beraber önce NATO'ya giren, daha sonra da aynı yıl (1959) Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET)'na ortaklık başvurusu yapan Türkiye ve Yunanistan, ülke kaynaklarının verimli bir şekilde kullanılmasını ve kalkınmanın hızlandırılmasını sağlamak ve bölgeleri arasındaki eşitsizliği azaltabilmek için merkezi planlama teşkilatları kurmuşlar ve beşer yıllık kalkınma planları hazırlamaya başlamışlardır. Fakat bu teşkilatlanma ve bunlar tarafından hazırlanan planlar başarıya ulaşmamış ve süregelen sorunlar devam etmiştir.

AB üyeliği ile birlikte Yunanistan'da hem dikey (merkez-yerel) hem de yatay (yerel aktörler arasında) seviyede önemli bir Avrupalılaştırma sürecini başlatmıştır. Devlet-toplum ilişkilerinin yeniden tanımlanması, sivil toplumun güç kazanması ve Atina-merkezinin sıkı kontrolünün zayıflaması hala devam eden bir süreçtir. AB etkisinin sonucunda bölgelerdeki kurumlara, diğer sosyal aktör ve özel sektöre bölgelerindeki politika oluşumu süreçlerine katılmaları için imkan tanınmıştır. Ancak çalışmada da belirtildiği gibi Yunanistan'da merkez-çevre arasındaki güç dengesinin henüz net bir şekilde değişmiş olmadığı anlaşılmalıdır. Fakat, merkez tarafından yerel ve bölge birimleri ile bir uzlaşmanın sağlandığı ve eski merkeziyetçi yapıdan uzaklaşıldığı da gözlemlenmektedir.

Türkiye'de ise bilindiği üzere Bölgesel planlamanın yürütülmesi ve eşgüdümü DPT'de olmakla beraber, kamu yatırımlarından da sorumlu olan DPT, yetkilerini bölgesel politika amaçlı kullanamamaktadır. GAP Projesi haricinde bölgesel politika Ankara'dan yönetilmektedir. DPT'nin taşra ofisleri olmadığı gibi yerel yetkililerin de bölgesel politika tespiti ve uygulaması sürecine katılımı söz konusu değildir. Ayrıca, Türkiye'nin ciddi bölgesel sorunları olmasına rağmen bu sorunları doğrudan hedef alan politikası, etkin bir bölgesel kalkınma idaresi yoktur. Bölgesel politikanın AB standartlarına uygun modernizasyonu ve uygulanmasına öncelik verilmelidir ve bu politikalar doğrudan geri kalmış bölge sorunlarına yönelmelidir. Bu durum, geri kalmış bölgelere önemli kaynak ayrılmasını gerektirecektir. Bu sayede insan kaynaklarına yatırım, altyapı eksikliklerinin giderilmesi, özel yatırım için uygun ortamın yaratılması ve yaşam koşullarının önemli ölçüde iyileştirilmesine katkıda bulunulacaktır.

Sonuç olarak, Avrupa Birliği'nin yukarıda anlatılan bölgeselleştirme reformlarını desteklemesindeki temel amaç bölgeselleşmeyi destekleyici yapıların oluşturularak bölgesel kalkınmayı merkezi hükümetin tekelinden çıkarmak ve yerel aktörlerin bölgeleriyle ilgili katılımını arttırmaktır. Ancak, planlı kalkınmaya aynı yıllarda, benzer kurumlarla başlayan ve merkezi yönetim geleneğinden gelen iki devlet olsa da, Yunanistan'ın üyeliği ile beraber AB'den kaynaklanan reformlara ve yeni prosedürlere uygun şekilde idari ve mali sistemini yeniden yapılandırdığını gözlemlerken, Türkiye'nin her ne kadar son yıllarda bölgesel politika alanında birçok değişiklik yapsa da henüz bu reform sürecinin başında olduğunu ve Yunanistan'da olduğu gibi Türk kamu yönetiminin de sahip olduğu geleneksel merkeziyetçi yapıdan dolayı bu değişiklikleri algılamada ve uygulamada yerel/bölgesel düzeyde sıkıntıları olabileceğini belirtmek yerinde bir tespit olacaktır.

KAYNAKÇA

- AB Komisyonu (2009), *'Avrupa Birliği Komisyonu Bölgesel Politikaları'*. Erişim Tarihi: 5 Mayıs 2009. (http://europa.eu.int/comm/regional_policy/index_en.htm)
- AB Komisyonu, (2000) "Türkiye'ye Yönelik Olarak Hazırladığı İlerleme Raporu", Brüksel.
- AB Konseyi Resmi Gazetesi (1988) "OJL 320 Sayılı Resmi Gazetenin 2nci Maddesi: 75/761 sayılı Konsey Kararı", Brüksel.
- AB Konseyi, (2000) "Türkiye için Katılım Ortaklığı Belgesi", AB Konseyi, Brüksel.
- Andrikopoulou, E. VE Kafkalas, G. (2004) 'Greek Regional Policy and the Process of Europeanisation, 1961–2000', in Greece in the European Union: *Explaining the Sources and Pace of Change*, eds D. Dimitrakopoulos & A. Passas, Routledge, London, pp. 35–47.
- Andrikopoulou, E. (1998) 'Whither Regional Policy? Local Development and the state in Greece', in M. Dunford and G. Kafkalas (eds) *Cities and Regions in the New Europe: the global-local interplay and spatial development strategy*, (London: Belhaven Press).
- Bianchi, G. (1992) 'The IMP's: A Missed Opportunity?' *Regional Politics and Policy*, 3/1&2, Spring/Summer, pp. 47-70.
- Devlet Planlama Teşkilatı (2009) *'Katılım Öncesi Ekonomik Programı*, DPT Yayınları, Ankara
- Devlet Planlama Teşkilatı (2008) *'Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu Raporu'*, DPT Yayınları, Ankara
- Devlet Planlama Teşkilatı (2006) *'Kalkınma Ajanslarının Kurulmasına Yönelik Bakanlar Kurulu Kararnamesi*, DPT, Ankara
- Georgantas, E. VE Psycharis, J. (1999) 'Patterns of Spatial Resource Allocation in Greece 1976–1998: Towards a New Geography of Political Power', paper presented at 5th Regional Studies Association International Conference on *'Regional Potentials in an Integrating Europe'*, Bilbao, 18–21 September.
- Getimis P., (2003), "Improving European Union Regional Policy by Learning from the Past in View of Enlargement" in *European Planning Studies*, Vol. 11, No. 1.
- Güngör, H.G. (1991) *'Avrupa Topluluğu Ekonomik Yapısı'*, (Yayımlanmamış Y. Lisans Tezi), İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, s. 29
- Günüğür, H. (1991) *'Avrupa Ekonomik Topluluğu'nu Kuran Roma Antlaşması'*, Ankara: Genişletilmiş 2.Baskı, Barişcan yayıncılık,
- Ioakimides, P. C. (1996) 'EU Cohesion Policy in Greece: the Tension between Bureaucratic Centralism and Regionalism', in *Cohesion and European Integration: Building Multi-level Governance*, ed. L. Hooghe, Oxford University Press, Oxford, pp. 342–366.
- İTO (2006) "Türkiye Avrupa Birliği İlişkileri ve Gümrük Birliği", Yayın No: 2006/5 AB/1, İstanbul
- Koçak, S.Y. (2009a) "Turkish Public Administration in the European Union Process", *Seria Stiiente Economice*, Vol 16 IV, s. 1-10.

- Koçak, S.Y. (2009b) “Avrupa Birliği Geri Kalmış Bölgeleri Geliştirebildi Mi? Extramadura ve Viseu Bölgeleri, Süleyman Demirel Üniversitesi, İİBF Dergisi, Y.2009, C.14, S.3 s.327-341.
- Lavdas K., (1997), “The Europeanization of Greece: Interest Politics and the Crises of Integration”, Macmillan.
- Marks, G. (1993) ‘Structural Policy and Multi-level Governance’, in A. Cafruny and G. Rosenthal (eds) *The State of the European Community*, Washington: Brookings.
- Mathjen, P.S.R.F. (1989) ‘*Community Law*,’ 4.th ed., London,s.199
- MC Aleavy, P. ve Mitchell J., (1998) ‘Industrial regions and Lobbying in the Structural Funds Reforms Process’, *Journal of Common market studies*,32,june,s.237
- Okçu, M;, Gül H. VE Dulupçu M.A. (2005) ‘Türkiye’de “Bölgeselleştirme” mi “Bölgeselcilik” mi?: Ayrımlar ve Açılımlar, Keas 05’ Bildiri Kitabı, Denizli, syf 224-243.
- Türkiye Cumhuriyeti Ulusal Programı (2003) ‘*AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı*’, Erişim Tarihi: 9 Kasım 2005, (www.abgs.gov.tr/up2003/up.htm)
- Verney, S. ve Papageorgiou, F. (1993) ‘Prefecture Councils in Greece: Decentralisation in the European Community Context’, in *The Regions and the European Community*, ed. R. Leonardi, Frank Cass, London, pp. 109–138.
- Wishlade, F. (1998) ‘*The New Guidelines on Regional Aid: A Preliminary Assessment*’, European Policies Research Centre, University of Strathclyde, Glasgow.