

BÖLGESEL KALKINMA YAKLAŞIMLARINDAKİ GELİŞMELER VE AB PERSPEKTİFİ ALTINDA TÜRKİYE’NİN BÖLGESEL POLİTİKA ANALİZİ

Nihal KARGI¹

ÖZET

Küreselleşme süreci içinde bölge kavramının tanımı ve bölgesel kalkınma alanındaki yaklaşımlar önemli bir değişim yaşamıştır. Büyük ölçekli kamu ve özel sektör yatırımlarını hedef alan klasik bölgesel kalkınma yaklaşımları (merkeziyetçi) yerini “yeni yaklaşımlar”a bırakmıştır. 1980’lerden başlayıp süregelen bu yeni yaklaşımlar bölgelerin içsel potansiyellerini artırmayı hedeflemektedirler. Küreselleşme kapsamında bölgelerin entegrasyonu ve uluslar arasılaşmasıyla birlikte bölge dışı ilişkilere de daha fazla önem verilmeye başlanmıştır. Yeni yaklaşımların öneminin artmasının diğer bir nedeni de çoğu ülkede uygulanan yerleştirme politikalarıyla ilgilidir.

Türkiye’de bugüne kadar uygulanan bölgesel politikalar bölgeler arasındaki gelişmişlik farklarının giderilmesinde başarılı olamamıştır. Yeni yaklaşımlar paralelinde Türkiye’nin yeni bölge tanımları yapması ve yerleştirme politikaları uygulaması gerekmektedir. En önemlisi ise AB’ye üyelik sürecinde olan Türkiye, bölgesel politikalarını AB normlarına uyumlu hale getirmek zorundadır. AB’ye üyelik, aynı zamanda yapısal ve uyum fonlarından yararlanabilme imkanı vereceğinden Türkiye’nin bölgesel dengesizlikleri giderme konusunda ihtiyaç duyduğu finansal desteği de sağlayacaktır.

Anahtar Kelimeler: Bölgesel Kalkınma, Kalkınma Yaklaşımlarında Değişim, AB ve Türkiye’de Bölgesel Kalkınma

JEL Sınıflandırması: R11, R58

EVOLUTION OF THE REGIONAL DEVELOPMENT APPROACHES AND ANALYSIS OF TURKEY’S REGIONAL POLICY UNDER EU PERSPECTIVE

ABSTRACT

During the globalization process, both the definition of the “region” and the approaches to regional development have changed considerably. Classical regional development approaches (top-down) based on large scale of public and private sector investments have been replaced by the “new approaches”. The new approaches, pursued since the early 1980s, have aimed at strengthening the endogenous potentials of regions. With increasing integration and internationalization of regions in globalization period more emphasis was also given to external relations. The growing importance of new regional development theories is also in correspondence with the policy of decentralisation in many countries.

The regional policies implemented in Turkey so far, have created no successful results on removing regional disparities. Thus, Turkey have to redefine regions and take policy measures through decentralization coherent with new development approaches. At most, in the stage of EU membership Turkey should adopt regional policies appropriate to EU norms. The EU membership will also enhance financial capability of Turkey through structural and cohesion funds in coping with the regional disparities.

Keywords: Regional Development, Changes in Development Approaches, Regional Development in EU and in Türkiye

JEL Classification: R11, R58

¹ Doç.Dr., Pamukkale Üniversitesi, İİBF-İktisat Bölümü, nkargi@pau.edu.tr

1.Giriş

İster gelişmiş ister gelişmekte olsun bütün ülkeler gelişmemiş bölgeler sorunuyla karşı karşıyadır. Avrupa'da bu bölgelerin en belirgin olanları içinde; İtalya'nın güneyi, Fransa'nın güney ve güney batısı, İsveç, Finlandiya ve Norveç'in kuzeyi, Danimarka yarımadasının önemli bir kısmı ile Hollanda'nın doğusu, İngiltere'de İskoçya, Wales yer almaktadır.

Geri kalmış bölgelerin kalkındırılmasıyla ilgili politikalar ve kullanılan politika araçları ülkeden ülkeye farklılıklar göstermektedir. Fransa'nın az gelişmiş bir bölgesi ile Türkiye'nin az gelişmiş bir bölgesi yapısal özellikler ve sorunlar bakımından farklı olduğundan uygulanacak bölgesel kalkınma politikaları da farklılık arzedecektir. Bu nedenle de farklı araçlarla, farklı sonuçlara ulaşmaya çalışan bölgesel kalkınma politikaları gündeme gelmektedir. Bu konuda literatürde iyi bilinen iki örnek ABD'de Tennessee Vadisi ve İtalya'daki Mezzogiorno Projeleridir.

“Yerleşme Ekonomisi” ya da “Alan Ekonomisi” olarak da tanımlanan bölgesel kalkınma olgusu, sanayileşme süreci ile birlikte önem kazanmış ve ekonomi literatürüne girmesi II. Dünya Savaşından sonra gerçekleşmiştir. Perroux, Myrdal, Hirschman, Samir Amin ve Rostov gibi araştırmacılar, bölgesel kalkınma ve “dengelessiz gelişme” konularında çalışmalar yürütmüşler, Friedman ve arkadaşları ise bilinen “merkez- çevre” kuramını geliştirmişlerdir. 1970'li yıllardan sonra giderek hızlanan küreselleşme süreci ise bölgelerin iç dinamiklerini ve sosyal aktörlerin katılımını ön plana çıkaran, uluslar arası etkileşimleri de dikkate alan yeni bölgesel kalkınma anlayışlarının oluşmasına sebep olmuştur. Eskiden, yerleşmeler ve sadece fiziksel sınırlar içerisinde düşünülen alan kavramı, “ekolojik çevre” ve “sosyo-ekonomik benzerlik gösteren çevre” veya “gelişme havzası” olarak tanımlanmaya başlanmıştır. Bölgesel kalkınma anlayışında yaşanan bu değişimler, yönetim anlayışında da zaman içerisinde önemli değişiklikler yaratmış ve bölgesel kalkınma süreci, demokratik-katılımlı bir yapıya dönüştürülmüştür. Kalkınma Ajansları ise bu olgunun ilginç örnekleridir.

Türkiye'de de, bölgeler arasında kişi başına GSYİH, işsizlik oranı, okuma yazma oranı gibi çeşitli sosyo-ekonomik göstergeler çerçevesinde oldukça ciddi ölçüde gelişmişlik farklılıkları söz konusudur. Bölgeler arası gelişmişlik farklılıkları, kaynakların yetersiz dağılımı ve etkin kullanım eksikliği, uygun olmayan topografik yapı, zor iklim koşulları, iç ve dış pazarlara uzaklık, dağınık yerleşim yapısı ve yetersiz yatırım gibi nedenlerden kaynaklanmaktadır. Göç olgusu ise özellikle metropollerde işsizlik, yeni alt yapı yatırımlarına ihtiyaç, kaçak yapılaşma ve çevre gibi birçok sorunu beraberinde getirmektedir.

AB'ne tam üyelik perspektifi taşıyan Türkiye'nin geri kalmış bölgelerindeki büyük farklılıklara yönelik etkin bir bölgesel politika oluşturma zorunluluğu vardır. Bu alanda önemli beşeri ve mali kaynakların tahsis edilmesi, idari usullerin iyileştirilmesi, bölgelerde işlevsel yapıların kurulması ve bu önceliği ele almak üzere merkezi idarenin yeniden düzenlenmesi gerektiği bilinmektedir.

Bu çalışmada, bölgesel kalkınma yaklaşımlarında günümüze kadar dünyada yaşanan gelişmeler kısaca gözden geçirilerek AB'ne tam üyelik yolunda ilerleyen Türkiye'nin bölgesel kalkınma politikaları AB perspektifi altında analiz edilmeye çalışılacaktır.

2. Bölgesel Kalkınma Yaklaşımlarındaki Gelişmeler

Köklerinin 18. yüzyılda A. Smith'e kadar uzandığı kabul edilen ve 1970'lerde yoğunlaşmaya başlayan küreselleşme süreci, bölgesel kalkınma anlayışında değişim yaratan en önemli faktördür. 1929'da başlayıp 1939'a kadar süren Büyük Bunalım'ın yarattığı etkiler Keynes'in devlet müdahalesine dayanan iktisat politikaları sayesinde giderilebilmişti. 1970'lerdeki stagflasyon krizine kadar süregelen Keynezyen iktisat politikaları, hem makroekonomik değişkenler açısından hem de büyüme, kalkınma ve dışa açılma konularında kamunun ekonomideki yerini genişletmiş, devlet kuruluşlarının yerel organlar karşısındaki güçlerini artırmıştı. Buna paralel olarak da 1970 öncesindeki bölgesel kalkınma politikaları merkezîyetçi bir görünüm almıştı.

Klasik (top-down (merkezîyetçi)) bölgesel kalkınma politikaları olarak adlandırılan bu politikalar, geri kalmış bölgelerin sanayileştirilmesi ve modernizasyonu ile bölgeler arasındaki eşitsizliği azaltmayı hedeflemiştir. Bu politikaların temelinde nispeten az, fakat büyük yatırımların ekonominin belirli sektörlerinde veya coğrafik alanlarında yapılması ve elde edilecek faydanın yaygınlaşarak diğer alanlara yansımaları (dışsal ekonomiler) düşüncesi yatar. Kararlar yerel halka danışılmadan devlet tarafından alınır. Bu politikaların araçları ise altyapının iyileştirilmesi, girişimciliğin veya özel sektörün teşvik edilmesi olup böylece bölge içi yatırımların artırılması sağlanmaya çalışılmıştır.

Klasik bölgesel kalkınma teorileri şu şekilde özetlenebilir (Stohr, 1981):

- Klasik teoriler, merkez-bölge kaynaşmasını vurgular. Merkezden bölgeye sermaye akışları ve bölgeden merkeze kaynak akışları olur.
- Kalkınma birkaç dinamik sektörde veya bölgede başlar ve diğer sektörlerle ve alanlara yayılır.
- Vurgu, şehirleşme, sanayileşme, sermaye-yoğun kalkınma, ileri teknolojilerin kullanımı, dışsal ve ölçek ekonomilerinin maksimum düzeye çıkarılması üzerindedir.
- Kalkınma, genellikle, büyük ölçekli yatırım projelerini, artan fonksiyonel ve bölgesel entegrasyon faaliyetlerini ve bunu sağlayacak olan büyük ölçekli özel ve kamu kurumlarını, büyük ölçekli dağıtım mekanizmalarını ve bu birimlere veya bu birimler arasındaki akışı engelleyen ekonomik, sosyal, kültürel ve kurumsal engellerin azaltılmasını kapsamaktadır.

Bu politikaların, pek çok bölgede bölgelerarası dengesizliğin giderilmesinde başarılı olmakla beraber, yapısal sorunların çözümü konusunda etkili olduğunu söylemek mümkün olmamıştır. Stohr (1981) örnek olarak İtalya'yı göstermiş ve 1960'larda merkezi yönetimin büyük finansal kaynakları klasik teoriye uygun olarak kalkınma kutupları oluşturmak amacıyla bölgesel politikalara ayırdığına işaret ederek Klasik kalkınma teorisinin sonuçlarını şöyle özetlemiştir: "Geçen otuz yılda merkezden dayatılan kalkınma stratejileri, yaşam standartlarındaki dengesizliklerin azaltılmasında başarılı olamadı. Tam tersine bu dengesizlikler daha da arttı. Bu durum hem sosyal sınıflar arasındaki dengesizlikler hem de coğrafik alanlar arasındaki dengesizlikler için geçerlidir."

Bu tür bir kalkınma politikasında en önemli problem genellikle "geri dönme" riski olmaktadır. Geri dönme riski, beklenenin aksine yatırımların bölgelerden merkeze akımını ifade etmektedir. Bu ise, gelişmiş bölgelerle gelişmemiş bölgeler arasındaki farklılıkların daha da artması anlamına gelmektedir. Alternatif yaklaşımların üretilmesine ihtiyaç hissettiren sebeplerden biri de büyük ölçüde bu durum olmuştur. Ancak 1970 sonrasında yaygınlaşan neo-liberal politikaların etkisiyle hızlanan küreselleşme olgusu, bölgesel kalkınma anlayışında ortaya çıkan değişimlerin en önemli sebebi olarak kabul edilmektedir.

Küreselleşmenin tanımı, bu sürecin başlangıcı konularında literatürde çok farklı bilgiler ve tartışmalar bulunmakla beraber bu süreci karakterize eden gelişmeleri coğrafik, ekonomik ve politik olmak üzere 3 ana gruba ayırmak mümkündür (Şekil 1). Coğrafik gelişmeler, ulusal alt bölgelerin ve özellikle bu bölgelerde yer alan büyük şehirlerin öneminin artmasını ifade etmektedir. Çünkü küresel ticaret ve iletişim genellikle bu şehirler üzerinden gerçekleşmektedir. Politik gelişmeler, ulus-devletin geleneksel rolünün değişmesini, sivil toplum örgütlerinin ve uluslar arası kuruluşların artmasını, yerel yönetim anlayışından bölgesel yönetişime geçişi kapsamaktadır. Ekonomik gelişmeler ise çok uluslu şirketlerin, uluslararası sermaye piyasalarının, bilgi ve teknolojik gelişmenin etkilerinin artması olarak ifade edilebilir. Bütün bu süreçler birbiriyle yakından bağlantılı ve karşılıklı etkileşim içindedirler. Örneğin, ekonomik ve politik faktörlerin baskısı coğrafik olarak iki farklı eğilimi beraberinde getirmiştir. Birincisi, ulusların birleşmesi sonucu ortaya çıkan çok uluslu bölgeler (entegrasyonlar) ve kentsel boyutu ön plana çıkaran ve küreselleşme sürecinde başarı düzeyi yüksek görülen ulusal alt bölgeler.

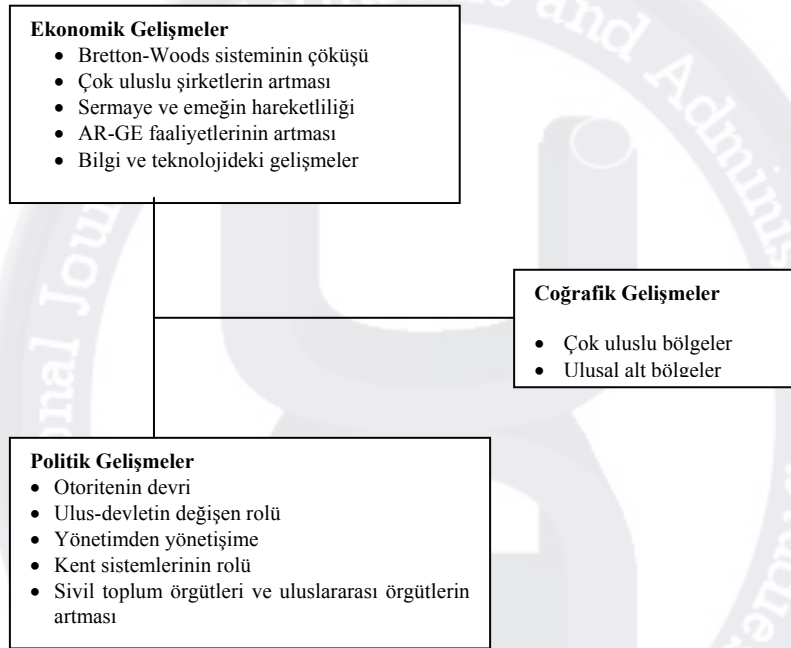
Günümüz dünyasında ulus-devlet, politik ve ekonomik yaşamın küreselleşmesinden ötürü büyük zorluklarla karşı karşıyadır. Hayatın her alanında görülen teknolojik ve ekolojik gelişmeler, toplumu giderek artan politik, ekonomik ve sosyal sorunlarla (ırksal, etnik, dini, ideolojik) mücadele etmek zorunda bırakmaktadır. Bu sorunlar ise bölgeler itibarıyla farklılaşmaktadır. Spahn (1998) bu eğilimlere karşı görünüşte birbirine zıt gibi görünen iki önemli tepkinin olduğunu ileri sürmektedir:

1. Daha büyük bir yoğunlaşma ve merkezileşme anlamına gelen bölgesel bütünleşme (örneğin, Avrupa Birliği ya da Mercosur), ulusal sınırları aşan yeni koor-

dinasyon yapılarının oluşturulması ya da mevcut olanların (NATO, WTO, IMF) yeniden tanımı ve güçlendirilmesi;

2. Daha büyük ademi merkeziyetçilik anlamına gelen bölgesel ve yerel yönetimlerin yaratımı ve güçlendirilmesi, devlet varlıklarının özelleştirilmesi ve toplu hizmetleri sağlamada özel sektöre daha büyük bir rol verilmesi.

Şekil 1. Küresel Süreçler Arasındaki İlişkiler



Ulusal alt bölgelerin iç potansiyellerini güçlendirmeye yönelik olan ve Ademi Merkeziyetçi (bottom-up) olarak da tanımlanan yeni bölgesel kalkınma yaklaşımına göre, kararlar ve güç mümkün olduğunca bölgeye ait olmalı, dışarıdan veya üstten empoze edilmemelidir. Çünkü, kendi kendini yönlendiren ekonomik büyüme ve kalkınma, yukarıdan empoze edilen ve potansiyel bir risk taşıyan politiklardan daha başarılı sonuçlar verecektir.

Illeris (1993)'e göre yeni bölgesel kalkınma teorisinin temelleri şu şekilde özetlenebilir:

• Bölge ekonomilerinin yapısal özellikleri kalkınmada önemli bir role sahiptir.

• Bir bölgenin başarılı olması veya olmaması büyük ölçüde politik kurumlara, bölgesel yardımlara, altyapıya, vasıflı işgücü arzına, sosyal sınıfların varlığına, faktör fiyatlarına, nüfus yoğunluğuna vb. gibi bölgesel şartlara bağlıdır.

Illeris'e göre başarılı olabilecek bölgeler, petrol üretimi, yüksek teknoloji endüstriler, dinamik turizm ve uluslar arası organizasyonlar gibi genişleyen sektörlerle karakterize edilen bir ekonomik yapıya sahip bölgeler olacaktır. Bu durum, tarım ve madencilik gibi geri kalan endüstrilerin ağırlıkta olduğu bölgeler için bir tezat oluşturmakla beraber Illeris, gelişmekte olan toplumlar için yeni yaklaşımın klasik kalkınma teorilerinden daha uygun olacağı görüşünü de ortaya atmaktadır.

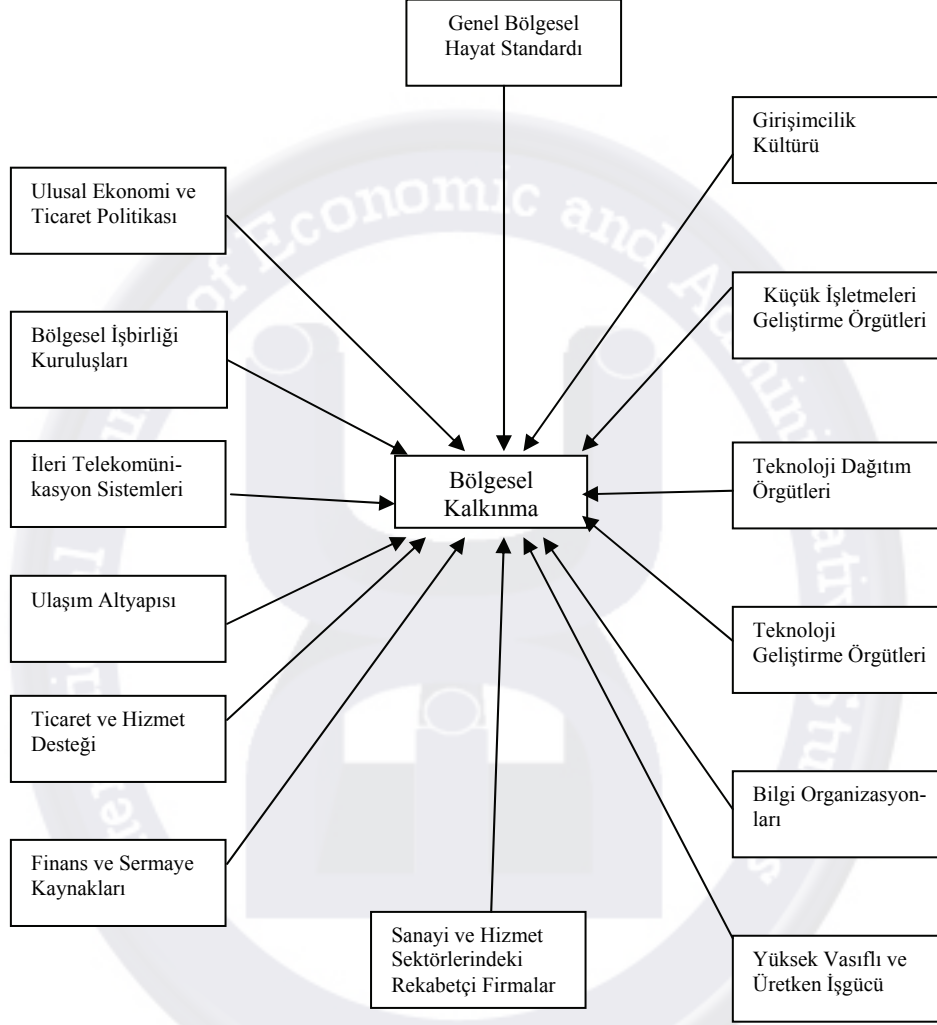
Ulusal alt bölgelerin başarıları ise bunların sahip oldukları özelliklerle yakından ilgilidir. Bu özellikler, bölgelerin küresel bazda rekabet edebilmeleri için sahip olmaları gereken kaynakları ifade etmektedirler (Şekil 2). Her ne kadar bu kaynaklar, bölgelerin başarısı ve küreselleşme derecesinin kesin bir göstergesi olmamakla beraber literatürde yer almaları bakımından önem arz etmektedir.

1990'larda bölgelerin içsel olarak yeniden yapılandırılmaları bölgesel politikalara hakim olmaya başlamıştır. Bu dönüşümde, bölgesel kalkınmanın itici faktörlerinin büyük ölçüde hareketsiz olduğu konusundaki fikir birliğinin giderek artması büyük rol oynamıştır. Günümüzde ise bölgelerin artan entegrasyonu ve uluslararasılaşması sonucunda sadece iç potansiyellere bakmanın da etkin olmadığı düşüncesinden hareketle, dış ilişkilere daha fazla önem verilmeye başlanmıştır. Bölgelerin rekabet gücünü artırabilmek için işbirliğine ve network'e de artan oranda destek sağlanmıştır. Sonuç olarak bölgesel kalkınma, öncelikle "Bölgesel Otarşi (kendine yeterlilik)" anlamında bir faaliyet olmaktan çıkmış ve ekonomilerin bölgesel, ulusal ve uluslararası etkileşimleri de bölgesel kalkınma tanımına dahil edilmiştir.

Batı Avrupa'da son on yılda mozaik bir kalkınma modeli benimsenmiş bulunmaktadır. Hansen (1990), Fransa'da PACA (Alp Dağları) bölgesindeki kalkınmanın merkezîyetçi politikaların bir sonucu olarak değil, dinamik içsel sanayi bölgelerinin de harekete geçirilmiş olmasının bir sonucu olarak ortaya çıktığını vurgulamaktadır. Hansen'a göre, yukarıdan planlanmış ağır sanayi kompleksleri ve bilimsel teknoparklar bölgesel anlamda kalkınma üzerinde çok küçük etkiler yaratmıştır. PACA'nın güçlü ekonomik performansı, geleneksel ağır sanayilere bağımlılığı az olan ve önemi hızla artan faaliyetlerde uzmanlaşan küçük ve orta ölçekli işletmelerle yakından ilgilidir.

Çin'deki bölgesel kalkınma konusunda ise Wu ve Ip (1981), hem merkezîyetçi hem de adem-i merkezîyetçi stratejilerin kombinasyonunun uygulandığını ifade etmektedirler.

Şekil 2. Bölgesel Kalkınmanın Yerel Faktörleri



Kaynak: Rondinelli, 2000

Çin her iki planlama stratejisini farklı ağırlıkta ve farklı zamanlarda uygulamıştır. Bir taraftan sanayi faaliyetlerini bölgelere kaydırırken diğer taraftan kolektif tarım politikalarıyla bölgesel gelenek, sosyal organizasyon ve geleneksel bağları kendi yaklaşımı içinde kullanmıştır.

Bölgesel kalkınma stratejilerinde yaşanan bu değişimler, olayın içinde yer alan aktörlerin düşünme ve hareket kabiliyetlerinde ortaya çıkan önemli değişimlerle

de ilişkilendirilmektedir. Bu konuda Hummelbrunner-Lukesch (2002) şu tespitleri yapmaktadır:

- Bölgesel kalkınma stratejisinin başarısı, bir bölgedeki ekonomik, sosyal, kültürel ve fiziksel kaynakların birbiriyle olan etkileşimine ve bu kaynakların kullanım yetkisine veya sorumluluğuna sahip olan aktörler arasındaki işbirliğinin kalitesine bağlıdır.

- Sadece kamu sektörünün müdahalelerine dayanan hiyerarşik yönetimin (merkezi yönetimin) veya sadece piyasa ekonomisinin arz ve talep ilkelerine dayanan yönetimin (ademi merkeziyetçi) etkin olmadığı kanıtlanmıştır. Başarılı ve kabul edilebilir bir bölgesel politika karma bir koordinasyon ve karar alma sürecini gerektirir.

- Bölgesel politikaların hazırlayıcıları, uygulayıcıları ve bunlardan fayda sağlayanlar sosyal aktörler olarak ifade edilirler. Projelerin ve programların bu sosyal aktörlerin özel istek ve menfaatlerini de hesaba katması gerekir ve bunların planlama veya uygulamada katılımlarının sağlanması başarı için ana faktördür. Yani başarılı uygulamalar, sosyal sistemlerin ve bunların detaylarının tam olarak anlaşılmasını gerektirir.

- Kaynakların, teknolojinin veya bilginin transferi ile kalkınma, genellikle dönüşüm sürecinde kalkınma kavramı ile eşanlamlı olarak kullanılır. Bu transfer;

- Yerelleştirilmelidir: yer, toplum veya bölgeye özgü olmalıdır ve benzersiz olduğu vurgulanmalıdır.

- Entegre edilmelidir: Kamu sektörü ile özel sektör arasındaki, bütün ekonomik sektörler arasındaki, kar amaçlı ve kar amaçlı olmayan faaliyetler arasındaki linkleri artırmalıdır.

- Sürdürülebilir olmalıdır: Bugünkü kuşağın ihtiyaçlarını karşılamalı ve gelecek kuşaklar için sermayeyi (beşeri, sosyal, ekonomik ve doğal) artırmalı veya korumalıdır.

Birleşmiş Milletler Çevre ve Kalkınma Konferansı'nda da geleneksel kalkınma yaklaşımının insana, doğal-kültürel çevreye ve mekansal organizasyonlara yönelik olarak doğurduğu sorunlar gerekçe alınarak "toplumsal ve coğrafi kutuplaşmanın" önemli dezavantajları olduğu vurgulanmaktadır. Dolayısıyla konferans, çevre, kalkınma ve kent krizinin ancak ilgili tarafların (sosyal aktörlerin) rol almaları ile aşılabileceğini belirtmektedir.

Kalkınma yaklaşımları giderek çok-katmanlı ve çok-yönlü bir niteliğe bürünmektedir. Son yıllarda, organizasyon ve işletme danışmanlığı, yönetim teorisi ve uygulaması, kalkınma yardımları ve psikoterapi gibi farklı alanlarda yeni araçlar ve yöntemler geliştirilmiştir. Fakat bugüne kadar bu araçlar bölgesel kalkınma çalışmalarında hala az bilinen ve uygulamaya konulması zor olan araçlar olarak kalmışlardır

(Hummelbrunner-Lukesch,2002). Dolayısıyla bunların bölgesel kalkınmada potansiyel kullanımlarına ilişkin bir değerlendirme yapmak mümkün olmamaktadır.

Yönetim anlayışında da zaman içerisinde önemli değişikliklerin yaşanması bölgesel kalkınma sürecini, demokratik-katılımlı bir yapıya dönüştürmüştür. Katılım, ihtilaf yaratacak bir potansiyel taşımakla beraber katılımlı yönetimin uzun vadede getireceği toplumsal yararlar şu şekilde sıralanabilir (Dağ, 2000);

- Yönetim sisteminde etkileşimin güçlenmesi, rol dengelerinin karşılıklı güveni artırması,
- Yerel iç dinamiklerin hareketlenerek, kalkınma potansiyelinin sınırlarını genişletmesi,
- Geri beslemeye dayalı koordinasyonun sağlanabilmesi,
- Hedef kitleye sorumluluk verilerek, rasyonellere ulaşılabilmesi,
- Temsil edilemeyenlerin temsili ile eğitsel ve kurumsal kapasitelerin gelişmesi, güçlendirilmesi,
- Beklentilerin karşılanması sonucunda işbirliği ve dayanışma kültürünün gelişmesi,
- Uzlaşma ile toplumsal sistemlerde ortak bilinç gelişiminin desteklenmesi,
- Sorumlulukların paylaşılması sonucunda ortak hedeflerin gerçekleşmesi.

Stoker (1998), bölgesel kalkınma sürecinde yapılması gerekenleri şöyle özetlemektedir: İlk adım, bir durumu tanımlamayı, anahtar partnerleri belirlemeyi ve etkili bağlantıları geliştirmeyi gerektirir. İkincisi, arzu edilen sonuçları başarmak için ilişkileri etkileme ve yönlendirme ile ilgilidir. Üçüncüsü ise düşünme yeteneğini (kapasitesini) geliştirmek ve ortak amaçlar, kolektif düşünme ve eyleme ilişkin bireysel alt-sistemlerin (partnerler) ötesinde hareket edebilmektir.

Günümüze kadar olan uygulamalar göstermektedir ki, klasik bölgesel kalkınma yaklaşımları geçmişte olduğu gibi günümüzde de bölgelerarasındaki farklılıkların giderilmesinde tek başına etkili olamamaktadır. Bölgelerin kendi iç dinamiklerine odaklanan, sosyal aktörlere kalkınma politikaları kapsamında daha fazla yer veren ve çağdaş dünyanın gereksinimleri doğrultusunda uluslar arası nitelikler taşıyan yeni yaklaşımlar, günümüzdeki bölgesel kalkınma politikalarını şekillendirmektedir. Deneyimlerle kazanılan bu yeni yaklaşımların gelecekteki kalkınma felsefesi ve uygulamalarına da egemen olacağı konusu ise tartışmasız bir gerçek olarak kabul edilmektedir.

3.Avrupa Birliği'nde Bölgesel Kalkınma Politikaları

Türkiye'nin gündeminde çok önemli bir yer tutması nedeniyle, Avrupa Birliği (AB)'ndeki bölgesel kalkınma politikalarına kısaca değinmek gerekmektedir.

AB'nin kuruluş amaçlarından biri, ülkeler ve bölgeler arasında eşit ve dengeli gelişimi sağlamaktır. AB'nde bölgesel kalkınma yaklaşımının önemi, genişleme stratejisi ile paralel olarak artmaktadır. Hem AB'ne üye devletler arasında hem de üye devlet sınırları içinde bölgesel eşitsizliklerin sözkonusu olması ve ayrıca genişleme sürecinin farklı bölgesel eşitsizlikleri de Birliğe taşıyacak olması, bölgesel politika uygulamalarının önemini giderek artırmaktadır.

Dengesizlikleri giderme konusunda edinilen deneyimler, iktisadi güçlerin serbest rekabetinin kendi başlarına dengeli bir kalkınmayı sağlamaya yeterli olmadığını göstermiştir. Aslında serbest rekabetin, Birliğin geçmekte olduğu değişim ve kriz dönemleri gibi dönemlerde, geri bölgelerin konumunu daha da kötüleştirdiği kabul edilmiştir. Geri kalmış bölgelerde iktisadi faaliyetleri canlandırmak için özel yatırımların teşvikinin yanı sıra kamu fonlarının kullanılması da bir zorunluluk olarak benimsenmiş bulunmaktadır.

Avrupa Birliği'nin anayasası olarak da değerlendirilen **Roma Anlaşması**'nın 222. maddesinde kamu iktisadi girişimciliğine ilişkin olarak "üye ülkelerin mülkiyet biçimleri konusunda hiçbir biçimde önyargılı olunmayacağı" vurgulanmaktadır. Başka bir deyişle, Avrupa Topluluğu'nun Kuruluş Anlaşması, özel ve kamusal mülkiyet biçimleri konusunda tarafsız bir tutum sergilemektedir. Üye ülkelerin iktisadi yapılarını ne ölçüde özel ve kamu mülkiyeti biçiminde düzenleyecekleri tümüyle kendilerine bırakılmaktadır. Bu yaklaşım günümüzde de geçerliliğini korumaktadır. Bununla birlikte, Avrupa Topluluğu ilke olarak rekabet esaslarına dayalı bir iktisadi yapı örgütlenmesinden yana tavır almaktadır. Bu açıdan kamu iktisadi girişimlerinin rekabetçi yapıyı bozacak imtiyaz ve yetkilerle donatılmaması gerektiği vurgulanıyor ve topluluğun kuralları kamu girişimciliğini yalnızca bu açıdan sınırlama yoluna gidiyor.

Avrupa Topluluğu'nun yürütme organı olan Komisyon, tek pazara ulaşılması çerçevesinde, üye ülkelere Topluluğun Resmi Gazetesi'nin 18.10.1991 tarihli sayısında yaptığı duyuruda bu konudaki temel yaklaşımı yeniden sergilemektedir. Duyuru, kamu girişimleri ile özel girişimler arasında devletin tarafsız davranması gerektiğini vurgulamakta; özellikle parasal desteklemeler konusunda pazar ekonomisinin eşitlik ilkelerine uyulmasını, yatırımcılık yaklaşımının önemsenmesini belirtmektedir. Her üye ülkenin kendi kamu sektörünün büyüklük ve niteliğini seçmede ve bunu zaman içinde değiştirmede özgür olduğunu belirterek bu konuda somut bir çerçeve çizmektedir. Duyuru, kamu girişimciliğinde kâr dürtüsünün her zaman belirleyici olamayacağını, bazen ticari olmayan işlevler de üstlenebileceklerini öngörüyor. Kamu girişimlerinin kâr dürtüsüne dayalı olmayan işlevleri arasında şu noktalar yer alıyor:

- Üye ülkelerde kamu girişimleri "ekonominin lokomotif"i olarak işlev görebilirler; bu çerçevede durgunluktan kurtulma, güçlük içindeki sanayilerin yeniden yapılanması ya da bölgesel gelişme için etkin olabilirler.

- Kamu girişimlerinin geri kalmış bölgelerde yüksek maliyet ve gereğinden fazla istihdam ile çalışma durumunda kalmaları tümüyle ticari amaçlarla çalışmalarını engeller ki böyle bir olgu bile Komisyon tarafından "Topluluğun çıkarına" sayılacaktır.
- Bir kısım sosyal mal ve hizmetlerin sağlanmasını, bunların maliyeti ya da finansmanı devletin üzerinde kalacağından kamu girişimleri üstlenebilir.

Avrupa Birliği, ekonomik başarılarından ve buna eşlik eden yavaş ama sürekli politik bütünleşmeden dolayı, giderek diğer Avrupa ülkeleri için güçlü bir çekim merkezi haline gelmektedir. Bu başarı büyük ölçüde, Birliğin uyguladığı yapısal politika ile hem üye ülkeler içinde hem de üye ülkeler arasında var olan yapısal eşitsizliklerin üstesinden gelebilmiş olmasından kaynaklanmaktadır. Bu yapısal politikalar arasında ise bölgesel politika, özellikle finansal bakımdan, en önemli olanıdır.

AB, ekonomik ve sosyal uyumu sağlamak için yapısal fonlar başlığı altında 4 adet fona sahiptir. Bu fonlar, Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu, Avrupa Sosyal Fonu, Avrupa Tarımsal Yönerme ve Garanti Fonu, ve Balıkçılığı Yönlendirme ve Finansman Aracı'dır. Yapısal fonların miktarı 1989'da yıllık olarak 8 milyar Euro'dan 1999'da 32 milyar Euro'ya yükselmiştir. 2000-2006 döneminde bu yapısal fonlara aktarılan kaynaklar (213 milyar Euro) AB bütçesinin 1/3'ünden fazla olup bu fonlardan yapılacak harcama tutarı da 195 milyar Euro olarak belirlenmiştir (Avrupa Komisyonu İngiltere Temsilciliği, 2004).

AB'nin bölge politikalarıyla ilgili düzenlemelerinin en son aşaması 1992 yılındaki Maastricht Anlaşması ile şekillendirilmiştir. Bu anlaşma kapsamında, yapısal fonların korunmasının karara bağlanmasının yanında en az gelişmişlik düzeyine sahip dört üye ülkeye (Yunanistan, Portekiz, İspanya, İrlanda) yardım etmeye yönelik "Uyum (Cohesion) Fonu" adı altında yeni bir fon kurulması da kararlaştırılmıştır. Bu fon, çevre ve ulaştırma altyapısının geliştirilmesi amacıyla kişi başına GSMH'sı AB ortalamasının %90'ının altında bulunan ülkelere verilir. Yunanistan, İspanya ve Portekiz'in kişi başına düşen GSMH'sı AB ortalamasının % 80'i kadardır (Avrupa Komisyonu İngiltere Temsilciliği, 2004). 2000-2006 döneminde uyum fonu tutarı 18 milyar Euro'dur ve bu tutar sözkonusu dört ülke arasında şu şekilde dağıtılacaktır

	Minimum	Maksimum
İspanya	61	63.5
Yunanistan	16	18
Portekiz	16	18
İrlanda	2	6

Kaynak: www.bized.ac.uk

2000-2006 dönemindeki yapısal fonları düzenleyen 1999 Berlin Avrupa Konseyi'nde, Birliğe 2004 yılında katılacak olan 10 aday ülke için de özel fon oluşturulması kararlaştırılmıştır. Katılım öncesi yardım fonu olarak adlandırılan bu fon, ikisi yeni olmak üzere 3 farklı fondan yararlanmaktadır. Katılım Öncesi Yapısal Po-

litika Araçları Programı (ISPA), Tarımsal ve Kırsal Kalkınma için Özel Katılım Programı (SAPARD), daha önce varolan ve Orta ve Doğu Avrupa'daki aday ülkelerin sosyal ve ekonomik kalkınmasını destekleyen PHARE programı. PHARE ve iki yeni fonla birlikte 2000 yılından başlayarak Orta Avrupa'daki aday ülkelere verilen katılım öncesi yardım miktarı iki katından daha fazla (yıllık olarak 3.120 milyon Euro) artırılmıştır. 2002 yılında PHARE programının yıllık bütçesi 1.664 milyon Euro, ISPA'nın 1.040 milyon Euro ve SAPARD'ın 520 milyon Euro olarak gerçekleşmiştir (Avrupa Komisyonu, 2004)

AB, 2000-2006 yılları için, gerek üye devletlerin ve gerekse aday ülkelerde gerçekleştirilecek yapısal önlemlerin finansmanında yararlanılmak üzere, toplam 213 milyar Euro'luk bir meblağı harekete geçirmiştir. Özellikle İrlanda, Yunanistan, Portekiz ve İspanya'nın kalkınma çabalarına AB fonlarından çok ciddi kaynakların aktarıldığı görülmektedir (Tablo 1). Bu meblağlar, oldukça ciddi bir doğrudan kaynak aktarımını temsil etmektedirler.

Tablo1: Uyum Fonu Kapsamındaki Ülkelere 2000-2006 döneminde AB'den Aktarılacak Kaynaklar (milyar Euro)

Ülke	Yapısal Fonlar	Uyum Fonu	Toplam
İrlanda	3.5	0.7	4.2
Portekiz	19.7	3.3	23.0
İspanya	45.0	11.2	56.2
Yunanistan	21.8	3.1	25.0

Kaynak: http://www.europa.eu.int/comm/regional_policy/country/overmap/omap_en.htm'den yararlanılarak hazırlanmıştır.

Türkiye-AB mali ilişkileri, Türkiye'nin AB genişleme stratejisine dahil edilmesinden sonra, "Katılım Öncesi Strateji" ile yeni bir çerçeveye oturtulmuştur. Helsinki Zirvesi'nde bu konuda, adaylık sürecinde AB tarafından Türkiye'ye verilecek yardımların tek bir çatı altında toplanması öngörülmüştür. 1996-1999 yılları arasında toplam 376 milyon Euro civarında gerçekleşen mali yardım, 2000-2003 döneminde yıllık ortalama olarak 177 milyon Euro civarında olmuştur. 2003 yılında ise katılım öncesi finansal yardım tutarı 144 milyon Euro'dur (EEB, 2003).

Sonuç olarak, bölgesel gelişme farklılıklarının giderilmesi, tek başına bir ülkenin üstesinden gelemeyeceği kadar zor bir konudur. Finansman boyutu ağır basan çok yönlü bir sistemin geliştirilerek uygulanmasını gerektirmektedir. AB, bölgesel politikasını bu çerçevede geliştirmektedir. Özellikle, Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin kalkınma çabalarına sağladığı katkı da yine aynı doğrultudadır. Ancak, Türkiye için öngörülen katılım öncesi strateji, bölgesel gelişmişlik farklılıklarını azaltmaya yönelik gayretleri finanse etmekten uzaktır. Bu durum, Türkiye'ye gelen yabancı doğrudan yatırımların yönünü de etkilemektedir. Türkiye ve AB arasındaki mali işbirliğinin boyutu, sadece AB'nin sağlayacağı mali yardımlar çerçevesinde değil, bu yardımların yabancı yatırımcıya vereceği mesaj açısından da değerlendirilmelidir.

AB'nin uyguladığı mozaik bölgesel politika, gelişmiş ve başarılı bir bölgesel kalkınma yaklaşımı olarak kabul edilmektedir. Avrupa Birliği'nin, birbiriyle çelişkili gözükmeyle beraber, iki temel amacının (yani bir yandan bölgeler arası eşitsizlikleri azaltırken diğer yandan piyasa ekonomisini desteklemesinin) kalkınma planlarının gerekliliğini dışlamadığı görülmektedir. Gerçekten de, Batı Avrupa ülkelerinde yaşanan olumlu gelişmeler, AB'nin benimsediği planlama yaklaşımlarının piyasa ekonomisi fikri ile çelişmediğini, tersine gerekli bir tamamlayıcı öge olduğunu açık bir şekilde ortaya koymaktadır.

4. Türkiye'de Bölgesel Kalkınma Politikaları

Türkiye'nin idari yapılanmasında "bölge" esası yoktur. Bölge kavramı, Türkiye'nin topografya ve iklim koşullarına dayanmaktadır. Avrupa Birliği aday ülkelerle müzakerelerinde, ülkelerin kişi başına GSYİH, nüfus büyüklüğü ve nüfus yoğunluğu gibi istatistiki verilere dayalı kriterler çerçevesinde "bölgeler" (NUTS) oluşturmasını talep etmekte ve bölgesel gelişme projelerinin finansmanında bu verilere dayanarak hareket etmektedir.

AB'nde uygulandığı şekilde bir bölge tanımlaması Türkiye'de ancak 22 Eylül 2002 tarih ve 24884 sayılı Resmi Gazetede yayınlanmak suretiyle yürürlüğe girmiştir. Buna göre, İstatistiki Bölge Birimleri (İBB-NUTS)) sınıflandırmasında iller "Düzen 3" olarak tanımlanmış ve ekonomik, sosyal, coğrafi benzerlik gösteren komşu iller ise bölgesel kalkınma planları ve nüfus büyüklükleri dikkate alınarak "Düzen 1" ve "Düzen 2" olarak gruplandırılarak hiyerarşik bir sınıflandırma yapılmıştır. "Düzen 3" kapsamındaki bölge birimleri 81 adet olup il düzeyindedir. "Düzen 2" bölge birimleri, "Düzen 3" kapsamındaki komşu illerin gruplandırılması sonucu tanımlanmış olup 26 adettir ve "Düzen 1" ise "Düzen 2" istatistiki bölge birimlerinin gruplandırılması ile oluşturulmuş olup 12 adettir. Bu sınıflandırmaların uygunluğu ve bölgesel kalkınma açısından başarısı konusunda yorum yapabilecek kadar bir süre ise henüz geçmemiştir.

Bölgesel gelişme stratejisi açısından yakın geçmişte yaşanan bu gelişmeye kadar olan dönem itibarıyla bakıldığında Türkiye'de bölgesel gelişmişlik farklılıklarının oldukça önemli boyutta olduğunu söylemek mümkündür. Ülkemizde bölgesel gelişmişlik farklarını gidermeye yönelik tedbirler ve uygulamalar bulunmakla beraber, dengesizlik nedenlerinin farklı tespit edilmesinden dolayı üretilen farklı politikalar, var olan bölgesel dengesizlik olgusunu bugüne kadar sağlıklı bir biçimde çözmekte yeterince etkin olamamıştır.

Türkiye'de 1961 yılında başlayan planlı dönemde, o dönemin gündemdeki ideolojisine uygun olarak ithal ikameci kalkınma modelinin benimsenmesi, hem devletin piyasaya müdahalesine, hem de devlet iktisadi teşebbüslerinin çoğalmasına yol açarak, devletin ekonomideki ağırlığını artırmıştı. Bu durum, 24 Ocak 1980 serbest piyasa reformlarına kadar sürmüştür. İçinde bulunduğumuz dönemdeki ideolojiye göre ise iç üretimin giderek artan oranlarda özel sektöre devredilmesiyle devle-

tin ekonomideki ağırlığı azaltılmaya çalışılıyor. Başlangıçta yavaş ilerleyen, ancak giderek hızlanan özelleştirmeler de bu süreç içinde yer alıyor.

Türkiye’de GAP’ın uygulamaya başlandığı 80’li yılların sonlarına kadar, bölgelerin planlı gelişmesine ilişkin olarak etkili bir program uygulanmamıştır. Bölgesel planlamaya yönelik olarak, daha çok kamu hizmet ve yatırımlarına ilişkin politika karar ve araçları tanımlanmış, bölgesel plan, merkezi planın “bütünlük ilkesi” gözetilerek, ulusal plan içerisinde düşünülmüştür. VI. Beş Yıllık Kalkınma Planı dönemine kadar (I.BYKP döneminde uygulanan sosyalizasyon programı dışında), “Yatırım indirimi”, “kaynak kullanımını destekleme primi” gibi yatırımcılığı özendirici destek unsurları çalıştırılırken, özellikle 90’lı yıllarda, işletme dönemi faaliyetlerini destekleyen, “enerji desteği” ve “arazi desteği” gibi teşvik unsurlarına yer verilmiştir.

Bu nedenle geleneksel teşvik sistemi, geri kalmış bölgelerde, beklenen sosyo-ekonomik dönüşümü sağlayamamıştır. 1967 yılında çıkarılan 933 sayılı yasaya dayanan geleneksel teşvik sistemi, her ne kadar, “Kalkınmada Öncelikli Yörelere” (KÖY) gibi bir alan tanımı içerisindeki yerleşmelere yönlendirilmeye çalışılmışsa da, “özendirici”, “itici” ve “caydırıcı” unsurlar içermediği, bölgelere göre özendirici önemli farklar taşımadığı için süregelen iktisadi yoğunlaşmaların önüne geçilememiştir (Dağ, 2000).

Ülkemizde gelişmemiş yörelere ilişkin politika uygulamalarının merkezinde Kalkınmada Öncelikli Yörelere (KÖY) olgusu yer almaktadır. Kalkınmada Öncelikli Yörelere geliştirilmesi amacıyla planlı dönemde uygulanan politikalar üç ana grup altında toplanabilir: Bunlardan **birincisi** ve en önemlisi kamunun özellikle altyapı alanında yatırım faaliyetlerine girişmesi ve mali kaynakların gelişmiş yörelere az gelişmiş yörelere aktarılmasıdır. **İkincisi**, özel kesim yatırımlarının kalkınma planlarında belirlenen önceliklere uygun sektörlere ve bölgelere yönlendirilmesi ve desteklenmesi amacıyla uygulanan teşvik önlemleridir. **Üçüncüsü ise** her yıl genel bütçeden geri kalmış yörelerdeki harcamalar için ayrılan ödeneklerin yanında, bütçe dışında oluşturulan fonlardan (örneğin Yatırımları Teşvik Fonu) yapılan kaynak transferi ve Türkiye Kalkınma Bankası ve Halk Bankası’ndan uygun koşullarla sağlanan kredi finansman olanaklarıdır.

1980 yılına kadar KÖY kapsamında yer alan iller aynı gelişmişlik düzeyinde olmadıkları halde bir bütün olarak ele alınmış, özellikle teşvik tedbirleri açısından herhangi bir ayrıcalık söz konusu olmamıştır. 1981 yılından itibaren KÖY içinde nispi olarak daha az gelişmiş bulunan bazı illere teşvik tedbirleri açısından daha fazla önem verilmesi Bakanlar Kurulunca uygun bulunmuş ve KÖY 1.derece ve 2.derece KÖY olmak üzere iki gruba ayrılmıştır.

1980’lerde ülkemizde yanlış uygulanan kaynak tahsisi politikaları nedeniyle üretim faaliyetlerinin mekânsal dağılımı çarpık bir görünüm kazanmış ve deniz kıyısında yer alan büyük kentlerde önemli yığılmalar olmuştur. Bölgesel gelişme problemini il düzeyinde ele alan ve dolaylı olarak il olma yarışını da hızlandıran Kal-

kınmada Öncelikli Yöre (KÖY) politikalarının başarısızlığı böylece ortaya çıkmıştır. Kalkınmada öncelikli yöreler ise Türkiye yüzölçümünün çok büyük bir parçasını kaplar olmuştur.

Bölgelerin kalkınmasına yönelik olarak yenilikçi yaklaşımların gerekliliğine ilk kez VII.BYKP (1996-2000)'da değinilmiş ve "...her bölge, farklı imkanlara, özelliklere ve sorunlara sahiptir. Bu nedenle, sektörel tercihlerle, mekansal analiz birlikte ele alınmalıdır" şeklinde bir ifadeyle "Sektörel Gelişme" ile "Mekansal Analiz" birlikte düşünülmesi gerektiği yönünde olumlu bir kavramsal açılım sağlanmıştır. VIII.BYKP (2001-2005)'da ise sektörel politikaların bölgesel gelişme stratejileri çerçevesinde oluşturulacağı, sürdürülebilirlik ve katılımcılığın temel ilke olarak benimseneceği yer almaktadır. Özetle, bölgesel gelişme planlarının hazırlanmasına önem verilmesi son iki plan döneminde sözkonusu olmuştur.

Altyapıları geliştirilmiş ya da tarihsel fonksiyonları ile nispi avantaj kazanmış bölgelere ve alanlara öncelik veren geleneksel plan yaklaşımı ile kaynakların yeniden dağılımının coğrafya esasına göre yapılmasını öngören bölgesel kalkınma yaklaşımının bağdaşması oldukça güçtür. Türkiye, bu ikilemi uzun süre yaşamıştır. Toplam nüfusun %35'ini ve kent nüfusunun %48'ini barındıran, nüfus ölçeği 1 milyondan fazla olan yerleşim yerlerindeki temel sorunlar, yeni yaklaşımların gerekçelerinden biri olmuştur.

Hangi bölgesel kalkınma yaklaşımı benimsenirse benimsensin, Türkiye'de sanayi faaliyetlerini yurt çapında eşit ve homojen bir biçimde dağıtmak ve 80 ili birbirine yakın gelişmişlik düzeylerine ulaştırmak gerçekleştirilmesi imkânsız bir durumdur. Kaldı ki, bu durum, serbest piyasa mekanizmasının mantığına da aykırıdır. Bu hedef, ne klâsik kalkınma sürecinde, ne de bir zamanların merkezi planlı ekonomilerinde gerçekleştirilememiştir. Özel sektörün; bölgesel planlar çerçevesinde çeşitli teşvikler ve sübvansiyonlarla, KÖY'lere, özellikle Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerine yatırım yapmakta zorlandığı ve dolayısıyla da bu tür kalkınma ve sanayi politikalarının genellikle büyük kaynak israfına yol açtığı ülkemiz açısından bilinen bir gerçektir. Ancak, daha önemli bir gerçek var ki, bu bölgelerde yapılacak yatırımın ve kurulacak tesislerde yöre halkını istihdam etmenin maliyeti oradan gelen insanları metropollerde istihdam etme ve barındırma maliyetinden yine de daha düşük olacaktır.

8 Kasım 2000 tarihinde Avrupa Birliği Komisyonu tarafından açıklanan "Katılım Ortaklığı Belgesi" (KOB) ve takip eden gelişmelerle de bağlantı kurmakta fayda vardır. Bilindiği üzere KOB, "Amaç ve İlkeler" den oluşan giriş bölümüyle, siyasi ve iktisadi kriterleri ve yapılması gereken işlemleri sıralayan "Kısa" ve "Orta Vadeli" öncelikler bölümlerinden oluşmaktadır. "Kısa ve Orta Vadeli Öncelikler" in ana başlıklarından bir tanesi de "Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Eşgüdümü"dür. Bu başlık üç ana eksene oturtulmuştur. Birincisi; AB kurallarına uygun bir NUTS sınıflandırmasının hazırlanması, ikincisi, etkili bir bölgesel politikanın geliştirilmesi

için bir strateji benimsenmesi ve üçüncüsü, Türkiye'nin planlama sürecinde projelerin seçiminde bölgesel politika ölçütlerini kullanmaya başlamasıdır (DPT, 2003).

Sonuç olarak, dünyada ve AB'nde bölgesel kalkınma konusunda yaşanan değişimler ışığında, Türkiye'de bölgesel gelişmişlik düzeyindeki farklılıkların en aza indirgenmesi konusunda atılacak başlıca adımlar iki başlık altında toplanabilir: İdari sistemin yeniden yapılandırılması ve sosyal aktörlerin rollerinin belirlenmesi ve uygulamaya konması.

4.1. İdari Sistemin Yeniden Yapılandırılması

İdari sistemin yeni baştan yapılandırılması en az kırk yıldır Türkiye'nin gündemini işgal etmektedir. Ancak bugün küreselleşme olgusu çerçevesinde ortaya çıkan iç ve dış nedenlerden dolayı bu sorundan kaçmak artık mümkün değildir.

Bunun yanında, Türkiye'nin AB üyeliği perspektifi de, burada geçerli olan eğilimlere ve ilkelere gereken titizliği göstermesini zorunlu kılmaktadır. 1977'de AB Komisyonu 'entegre kentsel kalkınmayı' öneren bir tebliği benimsemişti. Bu dokümanda yerel katılım aracılığıyla ekonomik refahın güçlendirilmesine; eşitliğin ve toplumsal katılımın desteklenmesine; çevrenin korunup geliştirilmesine; başarılı kentsel yönetim ve yerel yetkilendirmeye katkıda bulunmanın önemine işaret edilmektedir (Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği, 1999). Bundan başka Maastricht Anlaşması'na konan ek ilkeye göre, kamu hizmetleri yüksek bir kademede etkili bir şekilde uygulanmadığı takdirde, yönetimin muhtemel en alt kademesinde uygulanması gerekir (Swell, 1997). AB'nin çoğu üye ülkesinin hizmetleri dağıtmada dört idari kademesi vardır: vilayet, belediyeler, bölgeler ve merkezi (federal) yönetim. Türkiye AB politikaları çerçevesinde bu kademeleri ve araçları gözden geçirmek zorundadır.

İdari düzenlemelerle ilgili adımlar atılmaya çalışılmakta ancak bu süreç çok yavaş işlemektedir. Örneğin, mahalli idarelere yetki devrini de içeren Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı üzerindeki çalışmalar halen sürmekte olup bir sonuca ulaştırılmamıştır.

Türkiye, bölgelerle ilgili iki stratejiden, yani ya "geleneksel" ya da "yenilikçi" birini benimseyecektir. Geleneksel stratejiyi seçerse, merkezi yönetimin uzantıları olan örgütlere ya da yerel idarelere işlevlerin ve sınırlı yetkilerin bir devri sözkonusu olur. Bu duruma Davey (1986), "güçlü merkezi yönetimin güçlü kamu müdahalesi" demektedir.

Yenilikçi stratejide ise, yerel birimlere kendi hizmetlerini finanse etmek için yerel vergi toplama yetkisiyle birlikte bir dizi kamu hizmetini yerine getirmede tam sorumluluğun verildiği politik ve idari yetki devri söz konusudur. Etkin bir bölgesel yetki devrinin asgari koşulları arasında, doğrudan halk tarafından seçilmiş bir yetkilinin başkanlık ettiği seçilmiş bir bölgesel meclis, bölgesel idarenin hukuka bağlı olarak belirlenmiş görevleri, işlevleri ve yetkileri, ve kendi etkinliklerini finanse

edebilecek yeterli gücü vardır (Smith, 1994). Bu yaklaşımda Türkiye’de sadece bölgeler arası eşitsizlik değil, aynı zamanda bölge içi farklılıklar ve bölgenin değişen potansiyelleri de dikkate alınarak bir ya da daha fazla “pilot bölge” yaratılabilir. Ek bölgesel idareler oluşturulabilir ya da işlevler, İspanya örneğinde olduğu gibi potansiyel ve kapasitelerine göre “asimetrik” bir tarzda mevcut bölgelere devredilebilir (Garcia-Mila, 1997).

Bu farklı stratejilere göre yerel idarelerin rolü oldukça farklı görünümlere sahip olacaktır.

4.2. Sosyal Aktörlerin Rollerinin Belirlenmesi

Devlet, özel sektör ve sivil toplum örgütleri (NGO) arasındaki gelişmiş bir işbölümü ancak demokratik bir atmosferde oluşabilir. Bu nedenle de demokratik kültür değerlerinin yaygınlaştırılması çok büyük önem taşımaktadır. Yaygın genel eğitimin yanında yoğun eğitim için de lider grupları oluşturulması gerekir. GAP İdaresi tarafından geleceğin girişimcilerini ve topluluk liderlerini eğitmeye yönelik bu tür programlar yapılmıştır (GAP, 1999).

Günümüzde çok yönlü gelişmenin yalnızca devletin sorumluluğunda olamayacağı gerçeğinden hareketle, toplumdaki sosyal aktörleri yetkilendirme ve onlara imkân verme politikalarının izlenmesi gerekir. İmkân verme ve yetkilendirme, bir yandan aktörlerin genel yetenekleri geliştirilerek, diğer yandan da ortam serbestliği (Habitat II, 1996) yaratılarak başarılabilir. Aktörlerin yetenekleri ise politik ve finansal güce, işbirliği için gerekli güvene sahip olmaları sağlanarak, enformasyon ve teknolojiye ulaşma imkanları yaratılarak, kural ve yönetmeliklerin yarattığı engeller ortadan kaldırılarak, birey ve gruplar fırsatlar konusunda bilgilendirilerek ve yeteneklerini geliştirmek isteyenlere destek verilerek geliştirilebilir.

Habitat toplantısını izleyen İstanbul Deklarasyonu da; “Taahhütlerimizin gerçekleşmesi için, yapabilir kılma stratejisi ile ortaklık ve katılım ilkelerini en demokratik ve etkili yaklaşım olarak kabul ediyoruz. Yerel otoriteleri en yakın ortaklarımız olarak ve Habitat Gündemi’nin uygulanmasında temel kabul ederek, her ülkenin yasal yapısı içerisinde, demokratik yerel otoriteler vasıtasıyla desantralizasyonu teşvik etmeliyiz” demektedir (İHD, 1996)

Buna göre, yetkilendirilmiş ve güçlendirilmiş yerel idareler, diğer aktörlerle demokratik bir atmosferde etkileşerek ve karşılıklı işbirliğinde bulunarak bölgesel kalkınmada önemli bir rol üstleneceklerdir. Belediyeler çok ihtiyaç duyulan altyapının sağlanmasında; insan kaynaklarının geliştirilmesinde (öğrenim, eğitim), sağlıkla ilgili projelerde ve bölgesel kalkınmada partner olarak önemli bir rol oynayabilirler. Castells ve Hall (1994), merkezi karar alma sisteminin bulunduğu ülkelerde bile, yerel ekonomik kalkınmada yerel yetkililerin giderek artan biçimde aktif bir rol oynadığını ileri sürmektedir. Eraydın (1999) da yerel kurumların, sanayi bölgelerinin kalkınma sürecinde önemli bir rol üstlendiği şeklinde bir değerlendirme yapmaktadır.

dır. Bu yerel kurumlar, sadece kamu örgütleri değil, aynı zamanda yerel kamu kuruluşlarıyla özel kurumların işbirliği sonucunda oluşmuş örgütler de olabilmektedir.

Kalkınma projeleri çerçevesindeki AB yardımlarını kendilerine çekme konusunda AB ülkelerindeki yerel birimlerin başarılı olduklarına ilişkin kanıtlar da mevcuttur (Özcan, 1999). Bunun nedeni ise, bu yerel birimlerin bütün üye ülkelerde tek ortak idari birim olmaları ve ekonomik kalkınma ile yerel kaynakların etkili bir şekilde kullanılması arasında bir bağ oluşturma görevini yerine getirebilmeleridir (Shah, 1998).

Geçmiş deneyimler, belirli hedef gruplara (kentsel ve kırsal yoksullar, çocuklar, kadınlar vs.) yerel partnerler vasıtasıyla ulaşılmadıkça, kaynakların boşa gidebileceğini göstermiştir (Özcan, 1999).

5. Sonuç ve Değerlendirme

Küreselleşme süreci, bir taraftan ulus-devletlerin kendi aralarındaki bölgesel bütünleşme hareketlerini hızlandırırken, diğer taraftan bu devletlerin yerel yönetimlere verdikleri önemi artırmıştır. Çünkü bu süreçte bölge ve alt bölgelerin dünya sistemi ile doğrudan etkileşimleri kaçınılmaz olmuştur. Dolayısıyla bölge kavramının tanımı ve bölgesel gelişme konusundaki yaklaşımlar da küreselleşme süreci içinde hızlı değişimler yaşamıştır. Bu değişim, büyük ölçekli kamu veya özel yatırımlarını hedef alan bölge planları yerine küçük ölçekli, sürdürülebilir, katımcılığı esas alan, her bölgenin kendine özgü iç potansiyelleri olduğu ve bu bölgelerin rekabet edebilirliği ilkesine dayanan planları gündeme getirmiştir. Böylece bölgelerin potansiyellerine, özelliklerine ve bölge dışı faktörlerle etkileşimlerine bağımlı olarak bölgesel alanda yeni politikalar ve farklı oluşumlar ortaya çıkmıştır.

Gelişmiş ülkeler bölgesel kalkınma alanındaki yaklaşımlarını değiştirmiş ve bu alana ayırdıkları kaynakları önemli ölçüde artırmışlardır. AB, bu amaçla 2000-2006 yılları için toplam 213 milyar Euro'luk bir meblağı harekete geçirmiştir.

AB'ne aday diğer ülkelerin aksine, Türkiye uzun yıllardır bir bölgesel politika uygulamaktadır. Ancak, bu politika bir merkezi planlama sistemi çerçevesinde uygulanmış ve bölgesel boyut açıkça dikkate alınmamıştır. Yani projelerin seçilmesinde bölgesel göstergelerin kullanılması söz konusu olmamıştır. Desteklenen bölgeler önemli miktarda yardım çekmiş ve alt yapı yatırımları (çok güçlü bir şekilde enerji üretimi üzerinde yoğunlaşmış olan GAP bile) doğu bölgelerinin kalkınmasında yeterince olumlu bir etki yaratmamıştır.

Türkiye'de bölgesel sorunlar önemli boyutlarda ve ciddi nitelikte olduğu halde, bunlara yönelik etkin bir politika yoktur. Bölgeler arasındaki farkları kapatmaya yönelik, AB standartlarıyla uyumlu bir bölgesel politikanın geliştirilmesine öncelik verilmelidir. Bunun için, kalkınmada geri kalmış bölgelere anlamlı düzeyde kamu yatırımı açıkça tahsis edilmeli, insan kaynaklarına yatırımlar arttırılmalı, alt yapı farkları azaltılmalı, özel yatırım için elverişli bir ortam yaratılmalı ve hayat şartla-

rında anlamlı bir iyileşme sağlanmalıdır. Bu tespitler, Türkiye için hazırlanan Katılım Ortaklığı Belgesinde, Türkiye'nin kısa ve orta vadede atması gereken adımlar olarak yer almıştır.

Türkiye, AB'nin yapısal fonlarından etkin bir şekilde yararlanmayı istemekle beraber, henüz ne ademi merkezîyetçiliği ne de yerinden yönetimi destekleyen belirgin bir politikaya sahip değildir. Günümüzde, ademi merkezîyetçilik, kalkınma politikasının etkinliğini artırmada ekonomik olarak ödüllendirici ve politik olarak da umut veren bir yaklaşım olarak kabul edilmektedir. Ne var ki, iyi koşullarda başlamaları nedeniyle, zengin bölgelerin ademi merkezîyetçiliğin bütün olanaklarından yararlanması, fakir bölgelerin ise bu gelişme düzeyinin gerisinde kalması gibi bir risk de söz konusudur.

Birliğin üye ülkeleri, ulusal düzeyden, alt ulusal kademeye (bölge veya eyaletlere), oradan genellikle yerel yönetimin iki kademesine (örneğin, ilçelere ve belediyelere) kadar uzanan mekânsal birliklerin dördü sistem (NUTS) üzerinde hemfikir olmuşlardır. Türkiye'de bölgesel dengesizlikleri gidermeye dönük karar ve uygulamalar ise İstatistikî Bölge Birimleri (İBB) 2002 yılında yürürlüğe konmakla beraber genellikle il/ilçe düzeyinde ele alınmıştır. Bu tür politika ve uygulamalar iller düzeyinde değil bir gelişme havzası mantığıyla ele alınmalıdır. Alt bölgelerin veya gelişme havzalarının geliştirilmesi sürecinde ise gelişmiş ülkelerde başarılı uygulamaları bulunan "Kalkınma Ajansları"nın kurulması teşvik edilmelidir.

Adem-i merkezîyetçi bir kalkınma yönetimi, sosyal aktörlerin beklentilerinin karar süreçlerine dahil edilmesini ve proje önceliklerinin belirlenmesinde katılımcı bir yönetim sisteminin oluşturulmasını gerektirmektedir. Aksi halde, bölgesel gelişmişlik farklarını en aza indirerek rekabetçi bir iktisadi yapıya kavuşmak mümkün gözükmemektedir.

Ülkemizde iktisadi açıdan bölgesel dengesizlik farklarının azaltılabilmesi, devletin altyapı yatırımlarını üretken yatırımlarla birlikte planlayıp uygulamasına, Yatırımları Teşvik Tedbirlerinin yeniden gözden geçirilip katılımcı demokrasi çerçevesinde belirlenecek yeni kalkınma stratejisi kapsamında yeniden hazırlanmasına ve uygulanmasına bağlıdır. Bütün bunların yapılabilmesi ise her şeyden önce yeterli kaynak bulunmasına bağlıdır. Sonuç olarak, ülkemizde büyük bir engel teşkil eden bölgesel kalkınmanın finansmanı konusunda Türkiye'nin AB'ye tam üyeliğinin önemi açıkça ortaya çıkmaktadır.

Kaynaklar

Avrupa Komisyonu, (2004), Pre-Accession Assistance, <http://europa.eu.int/comm/enlargement/pas/paa.htm>.

Avrupa Komisyonu İngiltere Temsilciliği, (2004), <http://www.cec.org.uk/info/pubs/bbriefs/bb23a.htm>

Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği (1999), Gündem 2000: 1999 yılı Aday Ülkeler İlerleme Raporları, s.84.

CASTELLS, M. ve HALL, P.(1994), “Technopoles of the World”, London: Routledge.

DAĞ, R., (2000), “Doğu ve Güneydoğu Bölgelerinin Gelişmesi Örneğinde Bölgesel Kalkınma Makro Politikaları”, www.tesev.org.tr/projeler

DAVEY, K. (1986), “A Future for Local Government”, Institute of Local Government Studies, University of Birmingham.

DPT, (2000), “Bölgesel Politikalara İlişkin AB Faaliyetleri”, Ankara.

DPT (2003), “Türkiye İçin Katılım Ortaklığı Belgesi”, <http://ekutup.dpt.gov.tr/ab/kob/2003.pdf>

EEB, (2003), “Structural and Cohesion Funds in the New Member States”, The European Environmental Bureau <http://www.eeb.org/activities/enlargement/EEB-handbook-funding.pdf>

ERAYDIN, A. (1999), “The Roles of Central Government Policies and the new forms of Local Governance in the Emergence of Industrial Districts”. IGU Commission on Industrial Space, Haifa and Beersheva, 19-26 Haziran.

GAP (1999), “Terms of Reference for a revision of the GAP Master Plan”. Ankara: GAP İdaresi.

GARCIA-MILA, T., (1997), “Asymmetrical Decentralization: Spain. Mediterranean Development Forum on -Fiscal Decentralization”, Marrakesh, Mayıs 12-14.

Habitat II (1996), “Turkey: National Report and Plan of Action”, İstanbul, Uluslararası Yerel İdareler Birliği.

HANSEN, N. (1990), “Innovative Regional Milieu, Small Firms and Regional Development: Evidence from Mediterranean France”. Annals of Regional Science 24: 107-123.

HUMMELBRUNNER, R. ve LUKESCH, R (2002), “Systemic Instrument for Regional Development”, <http://www.wiram.de/toolkit/Downloads/SystemicInstruments.doc>

İHD (1996), “Habitat II, İstanbul Deklarasyonu 3-14 Haziran 1996”, İnsan Hakları Derneği İstanbul Şubesi, <http://www.ihdist.org/s/s33.asp>

ILLERIS, S., (1993), “An Inductive Theory of Regional Development” Papers in Regional Science, 72, (2).

ÖZCAN,G.B.,(1999), “Local Economic Development, Decentralisation and Consensus Building in Turkey. Final Report of the McNamara Fellowship Programme”, Presented to the European Institute, London School of Economics and Political Science.

RODINELLI, D.A., (2000), “Technology Development and Global Competitiveness: Regional Support Systems for Transnational Enterprises”, Global Focus, 12 (3), S.41-55.

SHAH,A., (1988), Balance, Accountability and Responsiveness: Lessons about Decentralisation. Washington DC: The World Bank.

SMITH, G., (1994), “Relationships between Democracy and Decentralisation”. Paper presented at the International Conference on “Democracy and Decentralisation”, Organized by the Friedrich Ebert Foundation and the Turkish Foundation for Social, Economic and Political Research, İstanbul 11-12 Şubat.

SPAHN, P. B., (1998), “Issues of Governance in a broad context”. Paper delivered at the Second Mediterranean Development Forum. Marrakesh, Eylül 4-5.

STOHR,W., (1981), “Development from below: The Bottom Up and Periphery-Inward Development Paradigm” in Stohr and Taylor, eds, Development from Above or Below? The Dialectics of Regional Planning in Developing Countries, London: Wiley.

STOKER,G., (1998), “Governance as Theory: Five Propositions” International Social Science Journal "governance" special issue, No.155 (Mart).

SWELL, D., (1997), “Assignment of Functions in Multicentered Systems of Government: The Middle East and North Africa Countries”. Paper presented at the Mediterranean Development Forum on “Fiscal Decentralization”, Marrakesh, Mayıs 12-14.

TOBB (2000), “AB Bölgesel Politika ve Yapısal Fonlar. Türkiye Açısından Değerlendirme”, www.tobb.org.tr

WU,C.T. ve D.F.Ip (1981), “China:Rural Development-Alternative Combinations of Top-Down an Bottom-up Strategies” pp. 155-82 in Development From Above or Below?, W.B.Stohr ve F.Taylor eds., London: Wiley.

www.bized.ac.uk, (2004), EU Regional Policy.

