TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
YÖNETİM BİLİMLERİ BİLİM DALI

TÜRKİYE'DEKİ KALKINMA ODAKLI BÖLGE ANLAYIŞININ DEĞİŞİMİ VE ÖRGÜTLENMESİ

Yüksek Lisans Tezi

Hatice Duygu BANKOĞLU

Ankara-2019

TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
YÖNETİM BİLİMLERİ BİLİM DALI

TÜRKİYE'DEKİ KALKINMA ODAKLI BÖLGE ANLAYIŞININ DEĞİŞİMİ VE ÖRGÜTLENMESİ

Yüksek Lisans Tezi

Hatice Duygu BANKOĞLU

Tez Danışmanı

Dr. Öğr. Üyesi Ozan Zengin

TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
YÖNETİM BİLİMLERİ BİLİM DALI

Hatice Duygu BANKOĞLU

TÜRKİYE'DEKİ KALKINMA ODAKLI BÖLGE ANLAYIŞININ DEĞİŞİMİ VE ÖRGÜTLENMESİ

Yüksek Lisans Tezi

Tez Danışmanı: Dr. Öğr. Üyesi Ozan ZENGİN

Tez Jürisi Üyeleri

Adı ve Soyadı	**İmzası**
Dr. Öğr. Üyesi Ozan ZENGİN	.....
Doç. Dr. Can Umut ÇİNER	.....
Doç. Dr. Tekin AVANER	.....

Tez Sınavı Tarihi: 01 / 07 / 2019

TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE

Bu belge ile bu tezdeki bütün bilgilerin akademik kurallara ve etik davranış ilkelerine uygun olarak toplanıp sunulduğunu beyan ederim. Bu kural ve ilkelerin gereği olarak, çalışmada bana ait olmayan tüm veri, düşünce ve sonuçları andığımı ve kaynağını gösterdiğimi ayrıca beyan ederim.(02/07/2019)

Tezi Hazırlayan Öğrencinin
Adı ve Soyadı

Hatice Duygu BANKOĞLU

İmzası

.....

İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER.....i

KISALTMALAR.....v

GİRİŞ.....1

BİRİNCİ BÖLÜM

KALKINMA ODAKLI BÖLGENİN KAVRAMSAL ÇERÇEVESİ

1. KALKINMA ODAKLI BÖLGE İLE İLGİLİ KAVRAMLAR.....7

1.1. Bölge.....7

1.2. Bölgeselleşme.....11

1.3. Bölgecilik.....17

1.4. Kalkınma.....23

2. BÖLGENİN AYIRICI NİTELİĞİ BAKIMINDAN DÖRT TEMEL EKSEN.....29

2.1. Coğrafi Eksen.....29

2.2. Etnik ve Kültürel Eksen.....32

2.3. Ekonomik Eksen.....33

2.4. Siyasal ve Yönetsel Eksen.....35

3. SOSYOEKONOMİK AÇIDAN BÖLGE VE ÖRGÜTLENME: KALKINMA ODAKLI BÖLGE.....38

3.1. Bölgeye İlişkin Temel Özelliklerin Belirlenmesi: Homojen Bölge.....41

3.2. Bölge Açısından Sosyoekonomik İlişkilerin Yoğunluğunun Belirlenmesi: Polarize Bölge.....42

3.3. Bölge İle İlgili Politikanın Uygulanması ve Örgütlenme: Plan Bölge 44

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE PLANLI ULUSAL KALKINMA ODAKLI BÖLGE ANLAYIŞININ GELİŞİMİ VE ÖRGÜTLENMESİ (1923-1980)

1. DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI ÖNCESİNDE BÖLGELERİN KALKINMASINA İLİŞKİN ÇALIŞMALAR VE ÖRGÜTLENME (1923-1960).....53

1.1. Cumhuriyet Öncesi Dönem: Bölgelerarası Gelişmişlik Farklarının Oluşumu.....54

1.2. Cumhuriyet'in Kuruluş Yılları: Bölgelerarası Gelişmişlik Farklarını Azaltmaya Yönelik Çalışmalar ve Örgütlenme (1923-1950).....56

1.3. Liberal Ekonomi Anlayışı Ekseninde Bölge Çalışmaları ve Örgütlenme (1950-1960) 66

2. PLANLI ULUSAL KALKINMA DÖNEMİNE GEÇİŞ İLE BÖLGEYE İLİŞKİN ÇALIŞMALAR VE ÖRGÜTLENME (1960-1980) 72

2.1. Devlet Planlama Teşkilatı'nın Kurulması ve İlk Dört Kalkınma Planının Bölge Anlayışı Ekseninde Örgütlenme 74

2.2. Kalkınmada Öncelikli Yöreler Dairesi 85

2.3. Bölge Kuruluşları.....86

2.4. Planlı Ulusal Kalkınma Planına Geçiş ile Yürütülen Bölge Çalışmaları 91

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE KALKINMA ODAKLI BÖLGE ANLAYIŞINDA YENİ ARAYIŞLAR VE ÖRGÜTLENME (1980-2019)

1. NEOLİBERAL EKSENDE DEĞİŞEN BÖLGE ANLAYIŞI VE ÖRGÜTLENME (1980-2000) 96

1.1. Bölge Düzeyinde Örgütlenme Üzerine Yeni Açılımlar: Bölge Valiliği Önerisi 99

1.2. Dönemin Kalkınma Planlarında Bölge Anlayışı ve Yürütülen Çalışmalar..101

1.3. Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi'nin Kuruluşu ve Bölge Çalışmaları 107

2. AVRUPA BİRLİĞİ YOLUNDA BÖLGE ANLAYIŞININ YENİDEN ŞEKİLLENMESİ VE ÖRGÜTLENMESİ (2002-2018) 109

2.1. İstatistiki Bölge Birimleri ve Kalkınma Ajansları'nın Kuruluşu.....112

2.2. Bölge ile İlgili Politikaların Tayini: Kalkınma Bakanlığı, Yüksek Planlama Kurulu, Bölgesel Gelişme Yüksek Kurulu ve Bölgesel Gelişme Komitesi 117

2.3. Ulusal Kalkınma Planlarında Bölgeye İlişkin Yürütülen Çalışmalar ve Yeni Kurulan Bölge Kalkınma İdareleri……121

2.4. Mekânsal Planlama Faaliyetlerini Merkezileştiren Örgütler 129

3. BÖLGE KALKINMA POLİTİKASINDA VE ÖRGÜTLENMESİNDE YENİ DÖNEM: CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ.....135

3.1. Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Bünyesinde Yeni Yapı ve Bakanlıkların Kurgusu 139

3.2. Bölge İle İlgili Politikanın Belirlenmesi Açısından Yeni Örgütlenme 142

3.3. Strateji ve Bütçe Başkanlığı 147

3.4. Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı'nın Yeni Sistemdeki Ağırlığı: Kalkınma Ajansları'nın ve Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlıkları'nın Durumu.....…148

3.5. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı.....152

3.6. Değerlendirme 154

SONUÇ 157

KAYNAKÇA.....165

ÖZET 185

ABSTRACT 186

EK 1 : Yeni Hükümet Sistemi Öncesinde Kalkınma Odaklı Bölge Anlayışının Örgütlenmesi……187

EK 2 : Yeni Hükümet Sisteminde Kalkınma Odaklı Bölge Anlayışının Örgütlenmesi……188

KISALTMALAR

APEC : Asia-Pasific Economic Cooperation

APK : Araştırma Planlama ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü

ASEAN : Association of Southeast Asian Nations

BBSP : Birinci Beş Yıllık Sanayi Planı

BGUS : Bölgesel Gelişme Ulusal Stratejisi

DPT : Devlet Planlama Teşkilatı

EUROSTAT : Avrupa İstatistik Ofisi

GAP : Güneydoğu Anadolu Projesi

IMF : Uluslararası Para Fonu

IPA : Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı

İBBS : İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması

İBSP : İkinci Beş Yıllık Sanayi Planı

KHK : Kanun Hükmünde Kararname

KOSGEB : Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeleri Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı

KÖYD : Kalkınmada Öncelikli Yöreler Dairesi

MEHTAP : Merkezi Hükümet Araştırma Projesi

NAFTA : North American Free Trade Area

NATO : North Atlantic Treaty Organization

NUTS : Nomenclature of Unit for Territorial Statistics

OECD : Avrupa Ekonomik İşbirliği Örgütü

RGT : Resmi Gazete Tarihi

SAPARD : Tarım ve Kırsal Kalkınma İçin Özel Katılım Programı

TKDK : Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu

TODAİE : Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü

TÜSİAD : Türk Sanayileri ve İş Adamları Derneği

GİRİŞ

Bölge, ilgili olduğu kavramlar ve eğilimler ile sosyal bilimlerde çeşitli alanlarda çalışmalara konu olmaktadır. "Bölge"nin içeriği bu çalışmalarda amaç, kapsam ve yöntem olarak tartışılmakta ve "bölge"nin problemlerinin incelenmesinde seçilen konuya göre ekonomik, toplumsal, siyasal ve kültürel olmak üzere birçok boyut ile ele alınmaktadır.[1] "Bölge"nin sosyoekonomik açıdan ortaya koyulması bölgeye ilişkin problemlerin belirlenmesinde bu boyutlardan biri olarak görülebilmektedir.

Bu tez kapsamında "bölge"; kalkınmanın odağında, sosyoekonomik amaçlarla bütünleşen, planlama ile ilişkili olarak örgütlenmeyi içeren sınırlandırılmış alanı ifade etmektedir. Bu açıdan kalkınma odaklı bölge, fonksiyonel özellikleri bakımından sosyoekonomik amaçları gerçekleştirmek üzere kurulmuş, bölge ile ilgili politikalarda karar verme, uygulama bakımından görevli olan örgütün yetki alanında olan ve bu özelliği ile bölge planının ya da bölge çalışmasının uygulandığı alanı ifade etmektedir.

Tezin konusu, Türkiye'deki kalkınma odaklı bölge anlayışının değişimi ve örgütlenmesidir. Bu konu kapsamında çalışmanın temel problemi, kalkınma odaklı bölge anlayışının Türkiye açısından gelişimini ve değişim süreçlerini inceleyerek bölgeye ilişkin değişen bakış açısını örgütlenmedeki değişim ile ortaya koymaktır. Burada temel tez, Türkiye'deki kalkınma odaklı bölge anlayışının gelişim ve değişim süreçleri geçirmiş olduğu; bu süreçler ile bölgeye ilişkin örgütlenmede de değişimlerin meydana geldiğidir. Tezin temel soruları, Türkiye'de bölgenin ve örgütlenmenin nasıl

[1]Yükseköğretim Kurulu Başkanlığı tez tarama kataloğunda yapılan inceleme, bölge ile ilgili konularda yapılan tez çalışmalarının yoğunluğuna işaret etmektedir. Bu incelemelere göre, doğrudan bölgeselleşme konusunda kamu yönetimi alanında, yüksek lisans düzeyinde üç, doktora düzeyinde beş tez çalışması yapıldığı görülmektedir. Konu olarak doğrudan bölgeciliği inceleyen altı tez çalışması bulunmaktadır. Bölge yönetimlerini doğrudan konu alan üçü doktora ve ikisi yüksek düzeyinde çalışma yer almakla birlikte; bu tez çalışmalarının dördü kamu yönetimi alanında yazılmıştır. Doğrudan kalkınma ajanslarının incelendiği yüz otuz altı tez çalışmasının kırk altısı kamu yönetimi alanında yazılmış olmakla birlikte; bunların otuz sekizinin yüksek lisans, sekizinin de doktora düzeyinde olduğu görülmektedir.

incelenebileceği; planlama ve örgütlenme süreçlerini de düşünüldüğünde Türkiye'de bölge için nasıl bir açıklama noktası seçilebileceği; gelişim sürecinde nasıl bir dönemselleştirme kurulabileceği ve Türkiye'deki kalkınma odaklı bölge anlayışının değişimi var olan devlet örgütlenmesi içinde örgütlerin rolleri ve birbirleri ile olan ilişkileri ile nasıl ortaya koyulabileceği etrafında şekillenmektedir.

Tezin amacı, Türkiye'deki kalkınma odaklı bölge anlayışının değişimini var olan devlet örgütlenmesi içindeki bölge ile ilgili kurum ve kuruluşların rolleri ve birbirleri ile olan ilişkileri doğrultusunda incelenmesidir. Diğer açıdan da yönetim biliminde planlama ve örgütlenme süreçleri düşünüldüğünde bölge ile ilgili yapının ortaya çıkarılarak, bu yapı üzerinde değişimlerin izlenebildiği şemalar elde edilmesi ve bu şemalar üzerinden uygulamaya yönelik değerlendirilmelere ulaşılması amaçlanmaktadır.

Tez kapsamında kalkınma odaklı bölgenin incelenmesinde birtakım sınırlar belirlenmiştir. Bu sınırlar, konunun ve örgütlenme unsurunun incelenmesi bakımından ortaya çıkmaktadır. Tezin ilk sınırını, kalkınma odaklı bölgenin gelişimi ve değişimi açısından Türkiye'de devlet örgütlenmesi içinde bölge ile doğrudan, ilgili ve ilişkili faaliyet yürüten örgütlere yer verilmesi oluşturmaktadır. Bu bakımdan değerlendirmenin ilk yönü ulusal seviyede olup, sınır ötesi işbirliği gibi diğer bölgesel politikalara ait konular kapsam dışında bırakılmıştır. İkinci sınırlamayı ulusal seviyede ele alınan kapsam oluşturmaktadır. Buna göre, Türkiye'de merkezden yönetim içinde politika oluşturma, karar alma, koordinasyon ve uygulama konularında bölge ile bağlantılı olan örgütler temel alınmış ve yerinden yönetimin örgütlerine ise ilişkileri bakımından sınırlı bir şekilde yer verilmiştir. Bu kapsamda üçüncü bir sınırlama ise konu bakımından ortaya çıkmaktadır. Tezde kırsal kalkınma, bölge seviyesinde kalkınma ile ilişkili olan örgütler bakımından ele alınmıştır ve kırsal kalkınmaya ilişkin diğer konular kapsam dışı bırakılmıştır.

Tezde kalkınma odaklı bölge anlayışı üç bölümde incelenmiştir. Bu bölümlerin kapsamı, kalkınma odaklı bölgenin kavramsal olarak belirlenmesi, gelişimi ve bu süreçteki örgütlenmesi ve bu bölge anlayışının değişimi ile ortaya çıkan örgütlenme temelinde sosyoekonomik gelişmeler dikkate alınarak belirlenmiştir.

Birinci bölümü kalkınma odaklı bölgenin kavramsal çerçevesi oluşturmaktadır. Kavramsal çerçevesinin oluşturulmasında Avrupa'da yaşanan gelişmeler dikkate alınmıştır. Bunun temel nedeni, Türkiye'de bölge anlayışının ve bölge politikalarındaki eğilimin kaynağının Avrupa olmasıdır.

Kavramsal çerçevenin belirlendiği birinci bölümünün ilk başlığı altında, kalkınma odaklı bölge ile ilgili bölge, bölgecilik, kalkınma kavramları ve bölgeselleşme eğilimi açıklanmaktadır. Bu kavramların kelime anlamlarından ve kullanımlarından yola çıkarak gelişimleri incelenmektedir. İkinci başlıkta coğrafi, etnik ve kültürel, ekonomik, siyasal ve yönetsel eksende bölgenin ayırıcı nitelikleri ortaya koyulmaktadır. Tezde bu eksenler, konu ile ilgili yararlanılan kaynaklarda yer alan açıklamalar dikkate alınarak şekillendirilmiştir. Bölgenin ayırıcı niteliklerinin şekillendirilmesi bölgenin sosyoekonomik açıdan incelenmesine temel oluşturmaktadır. Üçüncü başlıkta bölge ve örgütlenme unsurunu sosyoekonomik açıdan ele almaya yardımcı olan homojen, polarize ve plan bölge kavramları birbirleri ile bağlantılı olarak ele alınmıştır. Bu bölgeler kapsamında ortaya çıkan ilişki, kalkınma odaklı bölgenin tanımlanması ve kapsam bakımından ortaya koyulmasına yardım etmektedir.

Tezin ikinci bölümünü Türkiye'de planlı ulusal kalkınma odaklı bölge anlayışının gelişimi ve örgütlenmesi oluşturmaktadır. Bu bölümde gelişim ve örgütlenme iki ana dönem ile incelenmektedir. İlk ana dönemde, Devlet Planlama Teşkilatı öncesinde, 1923-1960 yılları arasında bölgelerin kalkınmasına ilişkin çalışmaları ve örgütlenme incelenmektedir. Bu dönem, Cumhuriyet öncesi bölgesel

farklılıkların oluşumu, Cumhuriyet'in kuruluş yıllarında bölgesel farklılıkları azaltmaya yönelik çalışmalar ve örgütlenmeyi kapsayan 1923-1950 yıllarını ve liberal ekonomi anlayışı ekseninde yürütülen bölge çalışmaları ve örgütlenme yıllarını kapsayan 1950-1960 olmak üzere alt dönemleri içeren üç başlık altında açıklanmaktadır. Bu bölümün alt dönemlere ayrılması, ana dönemde çeşitli şekillerde ortaya çıkan bölge anlayışının açıklanması bakımından gerekli görülmektedir. Bu bölge anlayışı ile dönem içinde öne çıkan örgütler ilişkili bir biçimde incelenmektedir.

İkinci ana dönemde planlı ulusal kalkınma dönemine geçiş ile 1960-1980 yılları arasında bölge konusunda yürütülen çalışmalar ve örgütlenme incelenmektedir. Bu dönem, Devlet Planlama Teşkilatı'nın kurulması ve bu dönemde ilk dört kalkınma planı ekseninde bölgeye ilişkin örgütlenme, Kalkınmada Öncelikli Yöreler Dairesi, Bölge Kuruluşları ve dönemde yürütülen bölge çalışmaları olmak üzere dört alt başlık altında açıklanmaktadır. 1980'lere kadar sürdürülen genel bölge anlayışı ve kalkınma odaklı bölgenin gelişimini içeren bu bölüm kapsadığı yıl aralığı nedeniyle alt bölümler halinde ele alınmamış birinci ana dönemdeki bakış ile ilişki kuran gelişmelere yer verilmiştir.

Tezin üçüncü bölümünü Türkiye'de kalkınma odaklı bölge anlayışında yeni arayışlar ve örgütlenme oluşturmaktadır. 1980-2018 yıllarını kapsayan bu dönem, üç ana değişim dönemi ve bunlarla ilişkili olarak belirlenen gelişmeler ile açıklanmaktadır.

Üç ana dönemden ilkinde, 1980-2000 yılları arasında neoliberal eksende değişen bölge anlayışı ve örgütlenme incelenmektedir. Bu dönem, bölge düzeyinde örgütlenmede yeni bir açılım olarak bölge valiliği önerisi, dönemin kalkınma planlarında bölge anlayışı ve yürütülen çalışmalar, Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi'nin kurulması ve bölge çalışmaları kapsamı ile açıklanmaktadır.

İkinci dönemde, 2002-2018 yılları arasında Avrupa Birliği yolunda bölge anlayışının yeniden şekillenmesi ve örgütlenmesi incelenmektedir. Bu dönem, istatistiki

bölge birimlerinin oluşturulması ve kalkınma ajanslarının kuruluşu, bölgesel politikaların belirlenmesinde önemli olan Kalkınma Bakanlığı, Yüksek Planlama Kurulu, Bölgesel Gelişme Yüksek Kurulu ve Bölgesel Gelişme Komitesi ve mekânsal planlama faaliyetlerini merkezileştiren örgütler kapsamındaki gelişmeler ile dört başlık altında açıklanmaktadır. Dört alt başlığın belirlenmesinde Avrupa Birliği'nin bölge anlayışı ekseninde Türkiye'de bölge seviyesindeki örgütlenmeyi etkileyen gelişmeleri dikkate alan bir sınırlamaya gidilmektedir.

Üçüncü dönemde ise bölgeye ilişkin politikalar ve örgütlenme bakımından yeni bir dönemi ifade eden Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi incelenmektedir. Bu dönemde Cumhurbaşkanlığı bünyesindeki yeni yapı ve bakanlıkların kurgusu, bölge ile ilgili kalkınma politikasının belirlenmesinde yeni örgütlenme, Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı'nın yeni sistemdeki ağırlığı ve kalkınma ajanslarının ve bölge kalkınma idarelerinin durumu, Çevre ve Şehirlik Bakanlığı açısından beş başlık altında açıklanmaktadır. Son dönemdeki gelişmelere uygun olarak ortaya çıkan bölge anlayışı ve örgütlenme iki şema ile özetlenmektedir. Bu şemaların oluşturulmasında mevzuat hükümleri ve bölge ile ilgili resmi kaynaklar dikkate alınmakta ve şemalar ile özetlenen duruma ait açıklamalar değerlendirme başlığı altında sunulmaktadır.

BİRİNCİ BÖLÜM

KALKINMA ODAKLI BÖLGENİN KAVRAMSAL ÇERÇEVESİ

Sosyal bilimlerde kavramların içeriği, ekonomik, toplumsal, siyasal ve kültürel olmak üzere birçok eksende meydana gelen değişimlerle sürekli olarak tartışılmakta ve kavramlar yeni anlamlar kazanmaktadır. Bu değişimler, kavramların ilişkilendirildikleri unsurları şekillendirirken, aynı zamanda amaç, kapsam ve yöntem olarak gelişmelerine olanak sağlamaktadır.

Kavramların gelişimi, ilişkili oldukları uygulamalara, söylemlere, dayandıkları temel düşünceye bağlı olarak, belirli bir yer ya da bölge ile ilişkilendirilebilir. Bölge ve ilgili olduğu kavramlar, yaşanan değişimlerle üzerinde yeniden tartışma gerektiren zengin bir çalışma alanı sunmaktadır. Bir çalışma alanı olarak bölge, konu bakımından birçok şekilde ele alınabilir. Bu çalışmada ise bölge, "*kalkınma odaklı*" bir yaklaşım içinde açıklanmaktadır.

Bölgeyi kalkınmanın odağında ele almanın temel nedeni, kalkınmanın temelinde yönetsel bir işlevi barındırması ve hükümetlerin sorumluluğunda politikalarının bir parçası olmasıdır. Bu bakımdan kalkınma odaklı bölge, örgütler arasındaki ilişkileri ortaya koyulmasında açıklama noktası olarak görülmektedir.

Tezde "*kalkınma odaklı bölge*" kavramsal bakımından ilk olarak, bölge, bölgecilik, kalkınma gibi ilgili kavramlar ve bölgeselleşme eğilimi ile ele alınmaktadır. İkinci olarak, bölgenin açıklanmasında coğrafi, etnik ve kültürel, ekonomik, siyasal ve yönetsel olmak üzere dört temel eksen ortaya koyulmaktadır. Bu ayırıcı eksenler, bölgenin açıklanmasına yardımcı olurken; sosyoekonomik açıdan da bölge ve örgütlenme, homojen, polarize, plan bölge olmak üzere üç tamamlayıcı tür ile kalkınma odaklı bölgenin açıklanmasına olanak sağlamaktadır.

1. KALKINMA ODAKLI BÖLGE İLE İLGİLİ KAVRAMLAR

Bölge, bölgecilik, kalkınma kavramları ve bölgeselleşme eğilimi, bu başlık altında kelime anlamlarından yola çıkarak, gelişimleri ve değişim süreçleri ile birlikte ele alınmaktadır.

1.1. Bölge

Bölge kelimesinin kökeni "*yönetmek, yönetim*" anlamına karşılık gelen "*regere*" sözcüğüne dayanmaktadır. Eski Fransızca, Ortaçağ İngilizcesi ve Latin dillerindeki kullanımıyla "*yön, yöre*" anlamına gelen "*regio (-n)*" sözcüğünden türemiştir.[2] Genellikle, Türkçe kaynaklarda bölge kavramı, "*regio*" sözcüğünün karşılığı, "*çevre, alan*" olarak yer aldığı görülmektedir.

Türkçe Bilim Terimleri Sözlüğü'ne göre; eski terminolojide yer alan Arapça kökenli "*mıntıka*" kelimesine karşılık gelmektedir. Coğrafya ve toplum biliminde tanımlandığı şekli ile bölge, iklimi, bitki örtüsü, yüzey biçimleri, toplumsal ve ekonomik yaşam biçimi, nüfus yapısı ve kaynakları bakımından benzer özelliklere sahip olan, bu özellikler ile çevresinden ayrılan yeryüzü ya da ülkenin parçasıdır. Hukuk ve yönetim alanındaki kullanımı açısından bölge, bazı ülkelerde birden çok ili içine alan yönetsel birim şeklinde tanımlanabilir.[3] Kentbilim Terimleri Sözlüğü'ne göre ise, doğal özellikler, nüfus yapısı, kaynaklar ve yarar bakımından bir ülkenin benzerlik taşıyan, bütün olarak biçimlendirilmesi uygun bulunan bölümüdür. Ayrıca, bir kentin, bilinçli bir bölgeleme tercihi doğrultusunda, imar planında sanayi, tarım, konut, yönetim ve ticaret gibi işlevleri ile ayrılmış alanlardan biridir.[4]

Bölge, coğrafi, toplumsal, fiziksel veya kültürel özellikleriyle bir bütünlük taşıyan, özellikleri ile kendisiyle yan yana olan başka yörelerden farklılaşan toprak

[2] https://en.oxforddictionaries.com/definition/region, (E.T. 19.02.2018).

[3] http://www.tubaterim.gov.tr, (E.T. 19.02.2018).

[4] Ruşen Keleş, **Kentbilim Terimleri Sözlüğü**, 2. Baskı, Ankara, İmge Kitabevi, 1998, s. 29.

parçasıdır. Bir başka anlamıyla da merkezi yönetim ile iller arasındaki mülki yönetim kademesidir. Coğrafi ve yönetsel birim olarak ise, koordinasyonu gerekli bazı hizmetlerin yürütüldüğü illerden daha geniş alanlar olarak tanımlanabilmektedir.[5]

Bölge, bazen de bir ülkede, gelenekler, coğrafi koşullar, ekonomik faaliyetler gibi açılardan dikkat çeken bir farklılık ifade edebilmektedir. Bu açıdan bölge, ortak ve birbirlerini tamamlayan ögelerle birbirine sıkı sıkıya bağlı coğrafi alanlardır. Bu coğrafi alanlarda, belli maddi ve manevi kültür öğeleri göreli olarak türdeş kılınmaktadır.[6]

Bu tanımların dışında bölge geleneksel olarak iki şekilde tanımlanabilir. İlk olarak bölge, devletten daha büyük bir toprak parçasını ifade etmektedir. Bu şekli ile Kuzey Asya, Balkanlar, Ortadoğu olarak kullanılır. İkinci olarak, 19. yüzyıl ve 20. yüzyıldaki kullanımı ile bölgesel coğrafyanın gelişimine rastlamaktadır. Bu açıdan devlet ve yerel arasında, bölge, mekânsal bir ölçekte ülke toprağının bir parçasıdır. Bölgenin bu anlamı, bölgecilik ve bölgeselleşme ile olan ilişkisini anlatmaktadır. Ölçek terimi bu ilişki içinde bölge terimi kullanıldığında tercih edilmektedir. Ölçek anlamında bölge, devletten daha küçük mekânsal seviyedeki bir alanı ifade etmektedir.[7] Bu açıdan bölge, devletin alt sistemi olarak tanımlanabilir. Aynı zamanda ölçek açısından bölge aralarında birçok açıdan çıkar birliği bulunan devletlerin oluşturduğu uluslararası topluluklar olarak tanımlanabilir.[8]

Bölgenin bugünkü anlamının kavranmasında "*mekân (space)*", "*yer (place)*" ve "*alan (area)*" kavramları katkı sağlamaktadır. Sosyal bilimlerde kent bilimi açısından mekân, "*insanı, çevreden belli kriterler ile ayıran ve içinde yaşam, faaliyet ve*

---

[5] Ömer Bozkurt ve Turgay Ergun, **Kamu Yönetimi Sözlüğü**, Seriye Sezen (Ed.), 3. Baskı, Ankara, Türkiye Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayını, No. 382, 2014, s. 39.

[6] Arif Payaslıoğlu, **Merkezi İdarenin Taşra Teşkilatı Üzerinde Bir İnceleme**, Ankara, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü ve Devlet Planlama Teşkilatı Ortak Yayını, Ankara Üniversitesi Basımevi, 1966, s. 72.

[7] Francis Schrijver, **Regionalism After Regionalisation: Spain, France and United Kingdom**, Amsterdam, Amsterdam University Press, 2006, s. 22.

[8] Ayşegül Mengi ve Nesrin Algan, **Küreselleşme ve Yerelleşme Çağında Bölgesel Sürdürülebilir Gelişme (AB ve Türkiye Örneği)**, 1. Baskı, Ankara, Siyasal Kitabevi, 2003, s. 82.

eylemlerini devam ettirmesine uygun olan, toprak, hava ve sudan meydana gelen çevre"[9] olarak tanımlanmaktadır. Mekânda yer alan yerleşme birimlerinin aralarındaki ilişkilerin düzenlenmesi, bu birimlerin arasında belli ve değişmeyen bir işlevsel ilişkiler bütününün oluşması ya da oluşturulması süreci olarak "*mekân örgütlenmesi (spatial organization)*",[10] mekân unsuru ile bölgenin açıklanmasına yardımcı olmaktadır. Yer, mekândaki belli bir konumu ya da noktayı;[11] alan ise mekânın özel bir kullanım için ayrılmasını ifade eder ve bölgeye göre daha genel bir anlama sahiptir.[12] Mekân bu durumda yer, alan ve bölgeye göre kapsayıcı bir kavram olarak ifade edilebilir.

Avrupa ülkelerinin geleneksel tarihi bakımından düşünüldüğünde ise, bölgenin mekânı ifade ettiği düşüncesi yaygındır. Bölge, mekânın sahip olduğu territoryal,[13] siyasal, sosyal, ekonomik ve fonksiyonel anlamların bir araya gelmesi ile oluşmaktadır. Aynı zamanda, bir bölgesel yönetim biçiminde ya da "*territory (toprak parçası, bölge)*" üzerinde işletilen kurumlar grubu olarak kurumsal bir sistemi ifade etmektedir.[14] Bölgenin bu yönde tanımlanması mekân unsuru ile olan ilgisinin kurulması bakımından önemli görülebilir. Bu doğrultuda bölge, bir varlığın parçası olma anlamının ötesinde "*diğerlerinden onu ayıran yönetim ilkeleri ya da bütünleşme türüne sahip olan, az ya da çok sınırlandırılmış alan*"[15] olma özelliği ile tanımlanabilir.

Bölgenin territoryal niteliğinin belirlenmesi durumlara göre farklılık göstermektedir. Keating, bu farklılıkları çeşitli seviyelerde açıklamıştır. Bölgesel

[9] http://www.tubaterim.gov.tr, (E.T. 17.04.2019).
[10] http://www.tubaterim.gov.tr, (E.T. 17.04.2019).
[11] https://en.oxforddictionaries.com/definition/place, (E.T. 17.04.2019).
[12] https://en.oxforddictionaries.com/definition/area, (E.T. 17.04.2019) ; Zeynel Dinler, **Bölgesel İktisat**, 10. Baskı, Bursa, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Ekim 2016, s. 91.
[13] Yararlanılan kaynaklarda bölgenin sıklıkla "*territory*", "*territorial*" kavramlaryla bir arada kullanıldığı görülmüştür. Avrupa Birliği Genel Sekreterliği'nin 2009 tarihli Avrupa Birliği Terimleri Sözlüğü'nde territory'nin karşılığı toprak, ülke olarak geçmektedir. Territorial (territoryal) kelimesi ise, karasal, ülkesel, bölgesel (territorial cohesion - territorial integrity vb.) kelimeleri ile karşılık bulmaktadır. Bu çalışmada territory, bir devletin ya da kural koyucu mekanizmanın yetki alanı altındaki sınırlı bir coğrafi alanı, territorial ise bu toprak alanının devletin sahipliği ile olan ilişkisi temelinde anılmakta ve metin içinde kavramların orijinal kullanımlarına yer verilmektedir.
[14] Michael Keating**,** "Is there a Regional Level of Government in Europe?", **Regions in Europe**, Patrick Le Gales and Christian Lesquesne (Eds.), Chapter 1, London and Newyork, Routledge, 1998, s. 11.
[15] Francis Schrijver, 2006, s. 21.

mekân, yerel yönetim ve devlet arasında orta seviye olarak belirlenebilir. Yalnız, üniter devlet yapısı ile bütünleşmiş güçlü ve özerk örgütlenme geleneğinin olduğu Hollanda ve İskandinav ülkeleri gibi yerlerde, bölgelere az bir alan tanınmıştır. Başka yerlerde ise bölgeler farklı territoryal seviyelerden oluşabilmektedir. Kendi hinterlandı ile büyük kentler etrafında kurulmuş, ekonomi ve ulaşım ağları ile ilişkilendirilmiş bir fonksiyonel bağımlılık sistemi olarak metropoliten bölgeler bir seviye oluşturmaktadır. İl bölgeleri ise tüm devletin büyük birimlere bölünmesi ile oluşturulmaktadır. Diğer bölgeler ise, daha küçük geleneksel birimlerin temelinde olan ya da yöresindeki bölgelerin belirlenmesinden sonra arta kalanlar alanlarda oluşturmaktadır. Bazı devletlerde bölgeler farklı seviyelerde görülmektedir. Hatta Avrupa Birliği ölçeğinde, tek bir bölge tanımlaması yoktur. Avrupa Komisyonu, üç seviyeli bölge birimleri sistemini (*Nomenclature of Unit for Territorial Statistics - NUTS)*[16] kullanmakta ve kendi bölge politikasının uygulanması için ulus düzeyinde yönetimsel birimleri bir araya toplamaktadır.[17]

Aslında yönetmek anlamına gelen bölge kelimesinin erken İngiliz dönemi kullanımına dönüldüğünde, büyük mücadeleler sonucu, ekonomide, yönetimde ve politikada meydana gelen dönüşümleri anlattığı görülmektedir. Bu yönetsel ve ekonomik çağrışımlar, Bölgeler Avrupası'nın yükselişi ya da iletişim formlarının değişimi, küreselleşme tartışmaları içinde yer almaktadır.[18] Avrupa'da "*bölgeler*" ya da kelimenin Denis De Rougemont tarafından söylendiği ilk şekli ile "*Bölgeler Avrupası*" üzerine yapılan modern tartışmalar ve bölge ile ilgili geçmişi kapsayan açıklamalar, kavram hakkında yazında tam bir uzlaşı oluşmadığını göstermektedir.[19] Bu bağlamdaki

[16] Bu sistemin Türkçe karşılığı olarak "*İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması (İBBS)*" kullanılmaktadır.

[17] Michael Keating, 1998, s. 19.

[18] Anssi Paasi, "Place and Region: Regional Worlds and Words", **Progress in Human Geography**, 2002, Vol. 26, No. 6, s. 805-806.

[19] Özellikle Avrupa'da 1990'ların başında bölgelerin rolünün büyümesi, ulus devletin zayıflaması, ulus üstü ve ulus altı katmanların güçlenmesi, Bölgeler Avrupası düşüncesi üzerinde tartışmaları

disiplinler arası araştırma, yeni bölgecilik, yeni düzenleme formları, de / re - territorializasyon, yönetimin yeniden ölçeklendirilmesi, egemenlik ve bölgesel kimlik tartışmaları içinde yürütülmektedir.[20]

Bölgenin fiziksel, işlevsel ve siyasal olarak çeşitli faktörlere dayanılarak yapılan açıklamalarda ortaya çıkan farklılıklar, genel bir bölge tanımının yapılmasını zorlaştırmakta ve odaklanılan konuya, belirlenen ölçüte, zamana ve seçilen ölçeğe göre yapılan bölge tanımını değiştirmektedir. Ancak, bölgenin kavram ve kapsam olarak ortaya koyulması, bölge konusunda yürütülen çalışmaların niteliğinin belirlenmesi bakımından önemlidir. Bu çalışmanın kapsamında bölge, "*coğrafi, ekonomik, kültürel ve fiziksel özeliklerinin yanında kalkınmanın odağında, hedeflenen sosyoekonomik amaçlarla bütünleşen, planlama ile ilişkili olarak örgütlenmeye etki eden sınırlandırılmış bir alanı*" ifade etmektedir. Bu tanımlamanın ardından kalkınma odaklı bölge ve örgütlenme ile ilgili olan bölgeselleşme eğilimi, bölgecilik ve kalkınma kavramlarının açıklamasına yer verilmektedir.

1.2. Bölgeselleşme

Bölgeselleşme (*regionalization / regionalisation*), bölgesel, küresel, ulusal, yerel ve hatta bireysel seviyede değişkenlerin çeşitliliğini içeren, çok düzeyli ve çok taraflı bir süreçtir. Dünya'da özellikle sanayileşme ve iç göçlerle ekonomik yazında yer bulan bölgeselleşmenin, yerleşme ekonomisi ve alan ekonomisi gibi değişik biçimler

---

yoğunlaştırmıştır. Bölgeler Avrupası düşüncesi, iki kutuplu dünyada bölgelerin bir merkez olduğunu ve ulusal seviyenin yerini aldığı bir durumu ifade eder. Kavram, Heraud tarafından "*Europe of Ethnies*", Hainsworth tarafından "*Europe for The Regions*", Pedersen tarafından "*Europe of 100 Nation*", ve başka bir alternatif şekli ile Hooge tarafından "*Europe with Regions*" olarak farklı kullanılmıştır. De Rougemont, vatandaşlık odaklı bir bölgecilik tanımını tercih etmiş; Heraud ise etnik kökenli bir bölgecilik tanımını tercih etmiştir. Bölgeler Avrupası, federal devlet içinde Avrupa Birliği'nin gelişmesinin gerçek dışı bir sonucu olduğu görülmektedir. Francis Schrijver, 2006, s. 28. Çiner, Federalizm üzerinden Bölgeler Avrupası tartışmasına yer verdiği çalışmasında, alan yazında ve pratikte son dönemlerde Bölgeler Avrupası fikrinin gerilediğine, Avrupa'nın Bölgeleri fikrinin ilerlediğine yer vermiştir. Can Umut Çiner, "Avrupa'da Bölgeler ve Federalizm: Bölgeler Avrupası Tartışması Üzerine", **Kentsel Politikalar**, Ayşegül Mengi ve Deniz İşçioğlu (Ed.), Ankara, Palme Yayınevi, 2018, s. 656-660.

[20] Anssi Paasi, 2002, s. 806.

içinde de tanımlandığı görülmektedir.[21] Bölgeselleşme, ulus devletin kendi kendini yöneten bölgelere ayrılmasını kabul eden, yerinden yönetilen (*decentralized*) bölgeleri biçimlendirme eğilimi olarak da tanımlanabilir.[22]

Bölgeselleşme eğilimi, türleri bakımından bölgesel yönetimlerin farklı biçimlerine karşılık gelmektedir.[23] Belirli durumlarda, bölgesel kurumlar, devlet otoritesinin yerinden yönetimini ifade etmektedir. Birleşik Krallık'ta, İskoçya'da, Galler'de ve Güney İrlanda'nın yönetiminde bölgeler, merkezi hükümetin parçasıdır ve ulusal otorite tarafından yönetilmektedir. Bölgesel yönetimler aynı zamanda, sıklıkla Birleşik Krallık'ta olduğu gibi, yerel birlikler, işverenler, sendikalar ve devlet tarafından atanan özel amaçlı (ad hoc) ajanslardan da oluşabilmektedir. Fransa'da ve İtalya'da büyük özerklik olmadan sınırlı güçleri olan bölgelerin oluşturulması, üniter yapıyı sürdürürken, özel bölgesel taleplere bir cevap olarak belirli devletler tarafından benimsenen asimetrik bölgeselleşme (*asymmetric regionalisation*) formülünü ortaya çıkarmıştır.[24]

Bölgeselleşmenin ortaya çıkışında etnik-dilsel azınlıkların ve yerel özgüllüklerin korunmasını kapsayan geleneksel nedenin yanında, bölgenin yönetim yapısında etkili olması, ulusal planlama açısından yerel yönetimlerle devlet yönetimi arasında yetki dağılımı ilişkisinde yeni bir birimin gerekli olması, katılımcı

[21] Ayşegül Mengi ve Nesrin Algan, 2003, s. 85.

[22] Mihaela Bucur, "Study on the Influence of Regionalization on Economy in the Central Region of Romania", **Procedia Economics and Finance**, 2015, Vol. 32, s. 457.

[23] Örneğin, Fransa bakımından 1960'lı yıllarda ilk olarak merkezi hizmetlerin gerçekleştirildiği bir ölçek, 1970'li yıllarda bölgesel kamu kurumu niteliği verilen tüzelkişilik, 1980'li yıllarda yerel yönetim birimi olan bölge, 2003 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile ülkesel yönetim haline gelmiştir. Onur Karahanoğulları, "Fransa'da Kamu Yönetimi", **Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri**, 3. Baskı, Ankara, İmge Kitabevi, 2013, s. 93.

[24] Michael Keating, 1998, s. 22-23.

demokrasinin güçlendirilmesi ve yeni bilgi ağının kurumsallaşabilmesi gibi tamamlayıcı nedenlerle de oluşabilir.[25]

Nalbant'a göre bölgeselleşme olgusu dört ana nedene dayanmaktadır. İlk olarak bölgeselleşme ekonomik nedenlerle ortaya çıkabilir. Gelişmiş ve az gelişmiş bölgelerin taleplerine uygun olarak farklı bir ekonomik planlamayı ve politikaları gündeme getirmektedir. Bu durumda ülke içinde bölgelerarası ekonomik büyümenin dengeli olması temel sorun olarak görülebilir ve bölgeselleşmenin önemli bir itici gücü haline gelebilir. İspanya'nın ve İtalya'nın kuzeyi böyle bir bölgeselleşmeye örnektir. İkinci neden, iç güvenlik nedeniyle il üstü güvenlik bölgelerinin kurulmasıyla ortaya çıkabilir. Fransa bakımından 1941 yılında güvenlik amaçlı bölgeselleşme, 1944 yılında hükümet komiserliği uygulaması, 1947 yılında İdarenin Olağanüstü Görevli Genel Müfettişliklerinin kurulması örnek gösterilebilir. Üçüncü neden ise, merkezi devlet yapısının siyasal yetersizliği sonucunda iktidarın kullanımında geniş katılımı gerekli kılan özerklik gereksiniminin ortaya çıkışı ile oluşabilir. Çok farklı olmakla birlikle merkeziyetçi ve bürokratik devlet işlevlerini iç siyasal düzlemde hafifletmesi açısından Büyük Britanya'da yetki devri eğilimi ve Fransa'da Mittérand döneminden beri bölgesel yerinden yönetimin nedenleri arasında örnek gösterilebilir. Bölgeselleşme son olarak, kültürel ve dilsel ögeler ile oluşabilir. Belçika'da Valon ve Flamanlar, İspanya'da Bask ve Katalonya özerk toplulukları örnek verilebilir.[26] Nalbant, Avrupa devletlerinden örneklendirerek açıkladığı bu nedenlere Avrupa bütünleşmesi sürecinin gerekçelerinin de eklenmesinin önemine işaret etmektedir.

Warleigh-Lack, bölgeselleşmeyi beş türde açıklamıştır. İlk olarak, bölgesel kimliğin sürdürülmesinde küreselleşmeye cevap vermek amacıyla az ya da çok sınırlı bir gücü olan, esas olarak yönetimler arası çalışma metotlarına dayanan Association of

[25] Atilla Nalbant, **Üniter Devlet: Bölgeselleşmeden Küreselleşmeye**, 1. Baskı, İstanbul, Yapı Kredi Yayınları, 1997, s. 227.

[26] Atilla Nalbant, a.g.e. , s. 227-229.

Southeast Asian Nations (ASEAN) gibi ağ bölgeselleşmesi gelişmiştir. İkinci olarak, ekonomik ya da yabancı politika avantajı sağlamak adına bölgelerin dışında anahtar devletler ile ya da bir başka süreçlerle bölgeselleşme sürecinin stratejik ortaklığından oluşan müşterek bir bölgeselleşme geliştiği görülebilir. Asia-Pasific Economic Cooperation (APEC) örnek olarak gösterilebilir. Üçüncü olarak, sosyoekonomik ya da askeri güvenlik konularında coğrafi olarak yakınlık ya da bölgeler üstü bir ortaklık ile güvenlik bölgeselleşmesi gerçekleşebilir. Euro-Mediterranean Partnership ve North Atlantic Treaty Organization (NATO) bu tür bölgeselleşme örnekleridir. Dördüncü olarak, küresel rejime alternatif olarak genellikle ticarete vurgu yapan ve daha az konuya odaklanan hâkimiyet bölgeselleşmesi görülebilir. Bu tür bölgeselleşmeye North American Free Trade Area (NAFTA) örnektir.[27] Son tür ise, çok yönlü ve karmaşık bir varlığı içeren, kuvvetli kurumsallaşmaya rağmen biçimsel olmayan politikaların kullanıldığı, yapısal bir bölgeselleşmeyi anlatmaktadır. Avrupa Birliği bu tür bir bölgeselleşmenin ürünüdür.[28]

Bölgeselleşme eğiliminin belirlenmesinde Avrupa Birliği'nin Avrupa bütünleşmesi kapsamında izlediği politikalar belirleyici olmuştur. Avrupa Parlamentosu, Bölgesel Topluluk Şartı'nda bölgesel politika ve bölgelerin rolüne yer verdiği kararda bölgeselleşmeye ilişkin açıklamalara yer vermiştir. Buna göre, bölgeselleşme, kalkınmada ve ekonomik uyumda, topluluk bütünleşmesinin demokratikleşmesinde, kültürel karakteristiklerin geliştirilmesinde bir unsur olarak tanımlanmaktadır. Topluluğun üye devletlerinin ekonomi politikasının belirlenmesi ve onların istikrarının sağlanması ve sonuç olarak geri kalmış ya da endüstriyel gerileme yaşayan bölgelere verimli kaynakları yönlendirerek iyileştirmek, bölgeselleşmede sürdürülen bir amaçtır. Aynı zamanda yerel ve bölgesel gerekliliklere yardım etmesi

[27] Alex Warleigh-Lack, "Studying Regionalisation Comparatively: Conceptual Framework", **Regionalisation and Global Governance: The Taming of Globalisation?**, Andrew F. Cooper, Christoper F. Hughes, Phillippe De Lomberde (Ed.), Routledge, London, 2007, s. 52.

[28] Alex Warleigh-Lack, a.g.e. , s. 52.

için uyum ve içsel kalkınmayı harekete geçirecek bir unsur olarak yer almakta, bölgesel programlar ekseninde tüm kamu ve özel sektör desteklerinin koordinasyonunun sağlanması öngörülmektedir.[29]

Bölgeselleşme tartışmaları içinde Avrupa'nın çok sayıda bölgesel kimliğin kıtası olması, onun geleceği üzerine yürütülen düşünceleri önemli hale getirmiştir. Ekonomik gerilemenin yaşandığı dönemlerde devletin zayıflatılması (*rolling back state*)'nın bir söylem halini almasıyla bölgeler, verimliliği artırmak için bir çaba olarak görülmüştür. 1980'lerin ortasına kadar temel olarak modernizasyon ve ulusal bütünleşme düşüncelerinden ilham alan bölgeselleşme, bu dönemden sonra küresel ekonomik yapılanma, Avrupa bütünleşmesinin gelişmesi, devletin doğasındaki değişim ile karakterize edilen bir süreci izlemiştir.[30] 1990'lara uzanan dönemde kamuyu ilgilendiren konuların ortak özelliklerinden birini yönetsel reformlar oluşturmuştur. Bu reformlar, basit yönetsel değişimlerden farklı olarak, planlı, amaçlı ve bazen de sistematiktir. Çoğu Batı devletlerinde önemli reform çabaları, bölgeselleşmenin birkaç türünü ortaya çıkarmıştır. Avrupa Birliği düzeyinde bu, 1985'ten beri bölgesel politikanın genişlemesi, 1987'de Avrupa Tek Senedi'nde hizmette yerellik (subsidiarity) ve ortaklık kriterlerinin belirlenmesi, 1993 yılında Maastricht'te Siyasal Birlik Anlaşması ile gerçekleşmiştir. Bölgesel yönetimlere karar alma gücü veren siyasal bölgeselleşme, İspanya, Fransa, İtalya ve Hollanda gibi ülkelerde ile meydana gelmiştir. Birleşik Krallık'ta ise, İşçi Partisi'nin İskoçya, Galler ve İngiliz bölgelerine yetki terki *(devolution*) vaadi ile siyasal gündem oluşturmuştur. Yönetimsel bölgeselleşme ise, yapısal fonların uygulaması ile ilişkili Avrupa Komisyonu'nun

[29] European Parliament, **Resolution on Community Regional Policy and The Role of The Regions and Annexed Community Charter for Regionalization,** Minutes of the Sitting of 18 November 1988, Official Journal, C 326, 19 December 1988, s. 293.

[30] Francis Schrijver, 2006, s. 41.

baskılarının sonucu olarak bölgeselleşmenin siyasal biçiminin gelişmesine istekli olmamasına rağmen İrlanda, Yunanistan gibi ülkelerde meydana gelmiştir.[31]

Tom Nair, 1992'de yayınladığı "*New Statesman*" adlı eserinde bölgelerin, Avrupa Birliği hakkındaki tartışmaların anahtar parçası olduğunu belirtmiştir. İzleyen yıllarda Rolf Rinder ise "*bölgeselin dönüşü*"ne yer verilen bir derleme içinde yeni bir bölgeselleşme ile karşı karşıya olduklarını tartışmıştır. 1997 yılında John Newhouse, ya ulusal sınırlar içinde ya da ulusal sınırları aşan bölgeselleşmenin Avrupa'nın şu anda ve gelecekteki dinamiği olduğunu ifade etmiştir. Ayrıca, Avrupa ile ilgili meselelerde Maastricht Antlaşması sonrası dönemde birkaç on yılın Avrupa uzmanları tarafından tekrar yayılan, güçlenen, yenilenen bölgeselliğe dikkat verilmiştir.[32]

Bugün bölgesel seviyede kamu politikaları, Avrupa Birliği politikaları ve tek pazar etkileri hesaba katılarak tartışılmaktadır. Avrupa Birliği, devlet, bölge ve kendi yetkileri arasında üçlü bir ilişki biçimi kurmuştur. Devlet ve bölgeler arasında var olan ve tek taraflı olarak düşünülen bölgesel özerklik yapısı bu şekli ile karmaşık hale gelmiştir. Kimi bölgeler kendi yönetimlerinin baskıları, bölgeler arası lobiler ve bölgesel politikalarını uygulamak için komisyon tarafından kurulan ortaklıklar aracılığıyla Avrupa Birliği politikalarına etki etmeye çalışırlar. Bazı bölgeler ise, komisyon ile doğrudan bağ kurarak kendi ulusal politikalarını dengelemeyi uygun görmektedirler. Ulusal çevrelerinin etkisi ile genişleyen bölgeler Brüksel'de en büyük etkiyi yaratmaktadır. Avrupa Birliği territoryal politikasında yeni etkiler yaratırken, bölgeler bir yandan pazar paylaşımı, yatırımlar ve teknoloji için rekabet etmekte, diğer taraftan da işbirliği için fırsatlar aramaktadırlar. Keating'e göre, bölgesel politikalar bu süreçte Avrupalılaşmakta, ulusal politikalar ise hem Avrupalılaşmakta hem de

[31] John Loughlin and B. Guy Peters, "State Traditions, Administrative Reform and Regionalization", **The Political Economy of Regionalism**, Michael Keating and John Loughlin (Ed.), Florence, Routledge, 1997, s. 41.

[32] Celia Applegate, "A Europe of Regions: Reflections on the Historiography of Sub-National Places in Modern Times ", **American Historical Review**, 1999, Vol. 104, No. 4, October, s. 1157.

bölgeselleşmektedir.[33] Bölgeselleşme somut bir gerçekliktir. Küreselleşmenin pazar liderliğinde, bölgeselleşmenin ise politika liderliğinde olduğu söylenmekteyse de Pronk'a göre çoğu bölgeselleşme eğilimi, küreselleşme aracılığıyla teknolojik kalkınma ve pazar güçleri ile yürütülmektedir.[34]

Bölgeselleşmenin bu doğrultuda, bölgelerin kalkınması, iç güvenliğin sağlanması, devletin siyasal sorunlara çözüm arayışı içerisinde yetki devrine ilişkin düzenlemelerle, siyasal, etnik ve kültürel faktörler ya da bir ülkenin uluslararası kurum, örgüt ve yapılanmalar içinde yer alması gibi birçok neden ile ortaya çıkan bir süreci ve eğilimi ifade ettiği söylenebilir.

1.3. Bölgecilik

Eski terminolojideki karşılığı "*mıntıkacılık*", İngilizcedeki karşılığı ise "*regionalism*" olan bölgecilik, bir ülkedeki bölgelerin veya bir bölgenin gelişmesinin bölge tasarlamasına konu olması olarak tanımlanabilir.[35] Aynı zamanda ülkeyi veya bir parçasını, ayrı yönetim alanlarına bölmek olarak ya da bölgesel verilere ağırlık veren tasarlama anlayışı olarak da tanımlanabilir.[36] Bölgecilik bu yönüyle, geliştirme tasarı ve etkinlikleri bakımından bölgelerin temel alınması ve bu bölgelerin aralarında denge sağlama tutumudur.[37]

Bölgecilik ilişkili olduğu bölge, ulusalcılık ve kimlik gibi çeşitli kavramlar ile kullanılabilmektedir. Sıklıkla, devlet ile territoryal olarak yoğunlaşmış bir grup arasındaki gerilime göndermede bulunmaktadır. Ulusalcılık ile ulusallaşma arasındaki fark ile kurulan bir ilişki, benzer olarak bölgecilik ve bölgeselleşme üzerinden de

---

[33] Michael Keating, 1998, s. 24-25.

[34] Jan P. Pronk, "Globalisation and Regionalisation", **Regional Integration and Multilateral Cooperation in The Global Economy**, Jan Joost Teunissen (Ed.), Forum on Debt and Development (FONDAND), The Netherlands, The Hague, 1998, s. 28.

[35] Ruşen Keleş, 1998, s. 29.

[36] Ruşen Keleş, a.g.e., s. 29.

[37] Özer Ozankaya, **Temel Toplumbilim Terimleri Sözlüğü**, 1. Baskı, İstanbul, Cem Yayınevi, 1995, s. 25.

kurulabilir. İlki bir inanışa dayanırken, ikincisi bir toprakta yerleşmeyi, devlet kontrolü altındaki bir süreci ifade etmektedir.[38] Başka bir şekilde ifade edilecek olursa, bölgecilik bir akım iken, bölgeselleşme bir eğilimdir. Bölgecilik, bölgeye ait çıkarların korunmasını, özerkliğin veya bağımsızlığın sağlanması amaçlarıyla, çoğunlukça ayrılıkçılıkla özdeşleştirilebilen siyasal akımdır.[39] Bu anlamıyla tarihsel, kültürel ve etnik ortak özellikler taşıyan nüfusun, kimliğinin kabul edilmesi, kararlarını verebilme ve özerk yönetim oluşturma istekleri veya ekonomik bakımdan gelişmiş bölgelerin varlıklarını diğer bölgelerle paylaşmak istememeleri gibi nedenlerle ortaya çıkan devlete karşı bağımsızlık çabasını ifade etmektedir.[40] Bu yönüyle, Ozankaya'ya göre, bölge kimliğini ve duygusunu canlandırmayı amaçlayan, toplumun bir bütün olarak amaç ve eylem birliği yapmasını olanaksız kılacak boyutlara varabilecek olan ve sık sık sömürgeci güçler tarafından desteklenip özendirilen bir toplumsal devinimdir.[41]

Bölgecilik ile ilgili sosyal ve siyasal görüşler, üç şekilde incelenebilir. Gerdes'e göre ilk olarak bölgeye ilişkin homojenlik düşüncesi ve onun sınırları, fiziki, coğrafi, tarihsel, kültürel, ekonomik ya da siyasal ölçütlere dayanmaktadır. İkinci olarak, mekânda bir yerin sınırlarının belirlenmesi aracılığıyla ayrılmaktadır. Üçüncü olarak, değiştirici bir biçimlendirme ilkesi olması ayrımına dayanmaktadır. Bu üç şekilde bölgecilik, ulus altı bölgesel bir kapsamda devlet ve toplum ile ilgili düzenleme düşüncesinin zıt bir şekilde siyasallaşmasıdır. Bu ulus altı yerel çerçeve, toplumsal ve siyasal etkinlikler bakımından, devlet toprağının tümüne ilişkin bir rekabet oluşturmaktadır.[42]

---

[38] Francis Schrijver, 2006, s. 21.

[39] Ruşen Keleş, 1998, s. 29.

[40] Ayşegül Mengi ve Nesrin Algan, 2003, s. 84.

[41] Özer Ozankaya, 1995, s. 25.

[42] Dirk Gerdes, "Regionalismus", **Wöltetbuch Staat und Politik,** Bundeszentrale für Politische Bildung, Dieter Nohlen (Hrsg.), Neu Ausgabe, 1995, s. 645'ten aktaran: Mehmet Özel, "Avrupa Birliği'nde Bölge, Bölgeselleşme, Bölge Yönetimleri Kavramları Üzerine", **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, 2003, C. 58, No. 1, s. 107.

Bölgeciliğin ilk biçimi Mengi ve Algan'a göre, ortak dili ve kültürü olan toplulukların, kimliklerini korumak aynı zamanda gelişmesini sağlamak için bazı düzenlemeleri devletten yapmasını istemesi ile sınırlı olmuştur. İkinci biçimi, topluluklar tarafından talep edilen düzenlemelerin anayasada yer alması isteğine dayanmaktadır. Üçüncü biçimi ise, etnik ve kültürel olarak paylaşılan özellikler önem taşımamakla birlikte, altyapı, çevre, turizm, ulaşım ve enerji alanında ortak politikaların belirlenmesi ve işbirliğine dayanmaktadır. Bölge düzeyinde ve yerel düzeyde oluşturulan birimlerin sınır ötesi işbirliği kapsamında oluşturduğu birlikler böyle tipte bir bölgeselleşmeye örnektir.[43]

Bölgecilik, İkinci Dünya Savaşı sonrası müdahaleci devlet kalkınması ve ulus devletin inşa süreci ile bağlantılıdır. Aynı zamanda Kuzey Avrupa devletlerinin dönüşümü ve Avrupa bütünleşmesi bağlamında şekillenen modern bir olgudur.[44] Modern, merkezileşmiş ulus devlet bağlamında, bölgeciliğin temel karakteri ve algılanışı, jeopolitik uzaklık, sosyokültürel farklılık ve sosyoekonomik bağımlılık ile şekillenmiştir. Hueglin'e göre bölgecilik, modern kapitalist devletin değişken gelişiminin bir sonu ve kaçınılmaz ürünüdür.[45]

19. yüzyılda bölgeler, ulusal kimliğin ve modern devletin oluşumunda engel olarak görüldüğü için geri plana itilmiştir. Örneğin, Alman Kaiserreich federasyon olmasına rağmen, federe devletler birkaç yetkiye sahipti ve federasyondaki Prusya baskısı ve territoryal güçlere karşı imparatorluk gücünün yetkileri nedeniyle territoryal denge yoktu. Fransa, İtalya ve İspanya hükümetleri ise, bu dönemde bölgeye ait özellikleri ortadan kaldırmaya çalışmışlardır. Birleşik Krallık'ta tarihsel uluslar, karar

[43] Ayşegül Mengi ve Nesrin Algan, 2003, s. 83, 84.

[44] Michael Keating, 1998, s. 12.

[45] Thomas O. Hueglin, "Regionalism in Western Europe Conceptual Problems of a New Political Perspective", **Comparative Politics**, July 1986, Vol. 18, No. 4, s. 439.

verme yetkisi olmadan farklı yönetimsel bazı yetkilerini bu dönemde muhafaza etmiştir.[46]

İkinci Dünya Savaşı'ndan başlayarak asıl olarak 1960'larda, bölgeler modern devletin önemli bir parçası olarak kabul edilmiştir. Almanya'da federalizm, müttefiklerin baskıları nedeniyle yürürlüğe konmuştur. Alman yönetimi ulusal ve nasyonal sosyalist merkezileşmenin aşırılığını engellemek istemiştir. Diğer devletlerde bölgecilik, fonksiyonel zorunluluk ve territoryal gereksinimlerden kaynaklanmıştır. Fransa, İtalya ve Birleşik Krallık gibi çoğu ülkede, 1960 yılında devlet için bir hareket alanı olarak ortaya çıkmıştır. Territoryal farklılıklar, Keynesyen dönemin makroekonomik politikaları içinde bir problem olarak görülmüştür. Bölge, territoryal farklılıkları açıklayan uygun bir seviye olarak seçilmiştir. Bu dönemde, Birleşik Krallık ve Belçika gibi ülkeler de kültürel azınlık politikasına imtiyaz vermek için bir bölgesel temel çatı kullanmışlardır. Fransa'da birbirini ardına gelen hükümetler valinin koordine etme gücünü esnetmeye çalışmıştır. Birleşik Krallık'ta ise, herhangi bir siyasal desantralizasyona karşı tavır sergilenmesine rağmen, bu dönemde birleşmiş bölgesel ofisler kurulmuştur.[47]

1970'lerin önemli bir olgusu, ekonomik krizlerden sonra bölgeciliğin hız kaybetmesidir. 1972'de kurulan Fransız bölgeleri zayıf bir şekilde kurumsallaşmıştır ve oy hakkı ile seçilmiş yerel yetkilere sahip olmak için 1986 yılına kadar beklemek zorunda kalmışlardır. Bu dönemde yetki devri girişimleri Birleşik Krallık'ta başarısız olmuştur ve İngiliz Bölgesel Planlama Konseyi 1979'da kurulmuştur. 1977 Kanunu'ndan sonra İtalyan bölgelerinin kurumsal gelişimi ise umulduğu gibi

[46] Michael Keating, 1998, s. 12.

[47] Michael Keating, a.g.e. , s. 12-13.

olmamıştır. Belçika'da ve İspanya'da dilsel-milliyetçi hareketlerin baskıları, bölgeciliğe doğru devam eden hareketleri desteklemiştir.[48]

Avrupa'da 1980'lerden sonra ekonomik yeniden yapılandırma, devlet reformu, küreselleşme, özellikle Avrupa bütünleşmesi tarafından bölgeciliğe yeni bir itici güç verilmiştir. Ekonomik yeniden yapılandırma, bir yandan dönüşüm süreçleri, uluslararası girişim kararları ve sermaye akışını içeren uluslararası nüfuza cevap veren, diğer yandan da bir territoryal mantığı takip eden birbirini tamamlayıcı iki yönü izlemiştir.[49]

Keating, bölgeciliğin siyasal hareket olarak farklı biçimlerine işaret etmekte ve altı ideal tipe dayanan bir ayrım ortaya koymaktadır. İlki, homojen ve seküler devlet tarafından somutlaştırılan modernizasyona karşı tepkinin ürünü olarak muhafazakâr bölgecilik *(conservative regionalism)*'tir. Özellikle 19. yüzyılda Fransa'da ulus devletin politikalarına karşı görüşler ile gelişmiştir. İkincisi, burjuva bölgeciliği *(bourgeois regionalism)*'dir. İleri sanayileşmiş ve ekonomik olarak gelişmiş bölgelerle ilişkilendirilen bu bölgecilik türüne İspanya'da Katalonya örnek verilebilir. Bölgeciliği bir diğer türü, modernleştirici bölgecilik *(modernising regionalism)*'tir. Teknokratik, depolize ve sınıf çıkarları ile ilişkilidir. 1960 ve 1970'lerin kalkınma ve modernizasyonunun depolizitize vizyonunda gelişen bölgesel politikalar, mekân üzerindeki aktörlerin düzenleme hareketini içermektedir. Dördüncü bölgecilik ilerlemeci bölgecilik *(progressive regionalism)*'tir. 19. yüzyılda sol görüş içinde bazı bölgeci hareketlerin ilerleme, demokrasi, devlet reformu, eşitlik gibi konuları desteklemesi bu bölgecilik türünü ortaya çıkarmıştır. Beşinci tür bölgecilik *(popülist, right-wing)* merkezileşen devletin fakir bölgelere mali dengeleme olanaklarını bilinçli olarak sağlanmaması, yabancıların ve göçmenlerin bulunduğu bölgelere kaynakların az sunulmasına dayanmaktadır. Bölgeciliğin diğer bir türü, ayrılıkçı bölgecilik *(separatist*

[48] Michael Keating, 1998, s. 16.

[49] Michael Keating, a.g.e. , s. 16.

regionalism)'tir. Bu bölgecilik eski Avrupa devletlerinde tarihsel uluslarda oluşur. En güçlüleri, Kuzey İrlanda, Bask Bölgesi, İskoçya'dır.[50]

Karlsson, bölgeciliğin eski ve yeni olmak üzere birbirini izleyen bir değişimine açıklama getirmektedir. Geleneksel bölgecilik, küreselleşmenin karşısında ulusal devlet yapısına bağlı, iç kaynaklı, ekonomik olarak daha büyük bir ulusal pazarın yaratılmasına ve ithal ikamesi düşüncesine dayanmaktadır. Yeni bölgecilik ise, küreselleşmenin ekonomik, siyasi, sosyal ve kültürel yönlerden bölgesel bütünleşmede yarattığı değişimler için bir yoldur. Bu açıdan çok katmanlılığı ve ulusal ekonomilerin dünya pazarına açılmasını kapsayan bu yönüyle dünya ekonomisine bağımlılık ile uyumlu bir olgudur.[51]

Yeni bölgecilik yeni liberal politikaların bir ürünü olarak bölgeselleşmenin ekonomik ve toplumsal yönüne işaret ederken, çok düzeyli yönetişim ise kurumsal boyutunu oluşturmaktadır.[52] Bölgeler, bu politikaların sonucu olarak ulusal kalkınma politikalarının ve kurumsal yapının parçasından özerk, uluslararası ekonomik yapılarla doğrudan ilişkili, üretim, kendileri birer yönetim ve planlama ölçeği olmuştur.[53]

Bölgecilik, bu anlamda *"bölgesel çıkarları korumak ve geliştirmek amacı ile bölgenin territoryal kategorilerini siyasallaştırmaya çabalayan siyasi ve kültürel bir hareket"* olarak tanımlanmaktaydı.[54] Bu yönüyle, ulus altı ve uluslararası farklılıkların, kimliğin ve bağlılığın devamlılığı olarak görülmüş, territoryal, etnik köken ve sosyoekonomik farklılıklarla örtüşen fikirleri anlatmak için ortak bir payda olarak

[50] Michael Keating, 1998, s. 13-14.

[51] Mats Karlsson, "Globalisation, Regionalism and Global Economic Governance", **Regional Integration and Multilateral Cooperation in The Global Economy**, Jon Joost Teunissen (Ed.), FONDAND, The Hague, 1998, s. 34.

[52] Can Umut Çiner, " Devlet Reformunda Yerelleşme ve Bölgeselleşme Üzerine ", **Memleket Siyaset Yönetim**, 2010, C. 5, S. 2, s. 173.

[53] Koray Karasu, "Yerelleşme Söylemi ve Bölge Kalkınma Ajansları", **Memleket Siyaset Yönetim**, Eylül 2009, C. 4, S. 11, s. 5.

[54] Graham Smith, "Regionalism", R. Johnston, D. Gregory, G. Pratt, M. Waats (Eds.), **Dictionary of Human Geography**, Oxford, Blackwell, 2000, s. 686; Francis Schrijver, 2006, s. 22.

kullanılmıştır. 1990'lardan itibaren politik konular gittikçe bölgeciliğin politikleşmesinin ürünü olan bir bölgesel bakış açısından görülmeye başlanmıştır.[55] Bu bölgesel bakış açısı ve bölgeye ilişkin politikaların şekillendirilmesi ile ilişkili olan kalkınma kavramının açıklanmasına izleyen başlıkta yer verilmiştir.

1.4. Kalkınma

Kalkınmanın İngilizce karşılığı "*development*" kelimesi, büyümenin ve gelişmenin belirli bir konumunu, diğer bir anlamıyla da kalkınmış olma ya da kalkınma sürecini ifade etmektedir.[56] Türkçe'de ise kalkınmak eylemi, "*durumunu düzeltmek, aşamalı bir biçimde gelişmek, ilerlemek*" olarak karşılık bulmaktadır.[57]

Kalkınma terimi, bir ekonomide üretimin ve kişi başına gelirin artmasıyla toplumsal ve kültürel yapının değişip yenileşmesi olarak tanımlanabileceği gibi, az gelişmiş ülkelerin diğer ülkelerden gelen yardımlar ve çeşitli ekonomik düzenlemeler aracılığıyla gelişmişlik düzeyini yakalayabilme çabası olarak da tanımlanabilir.[58]

Kalkınma, günlük konuşma dilinde, bir nesnenin ya da organizmanın potansiyelinin eksiksiz bir biçime ulaşmasına sebep olan süreç olarak tanımlanır. Bu anlamda kalkınma ile bitkilerin ve hayvanların doğal bir şekilde büyüdüklerini açıklanırken, aynı zamanda metafor olarak kullanıldığı görülmektedir. 1759 (Wolf) ile 1859 (Darwin) yılları arasında kalkınma, canlıyı uygun biçimine ulaştıran biçiminden farklılaşarak, canlıyı evrimden geçirerek daha mükemmele ulaştıran bir biçime dönüşmüştür. Bu dönemde gelişme ve evrim birbiri yerine kullanılmıştır.[59]

---

[55] Anssi Paasi, 2002, s. 807.

[56] https://en.oxforddictionaries.com/definition/development, (E.T.18.04.2019).

[57] http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_bts&view=bts&kategori1=veritbn&kelimesec=178980, (E.T.18.04.2019).

[58] http://www.tubaterim.gov.tr, (E.T.18.04.2019).

[59] Gustavo Estevo, "Development", **The Development Dictionary A Guide to Knowledge as Power,** Wolfgang Sachs (Ed.), Twelfth Impression, Witwatersrand University Press, 2007, s. 8.

18. yüzyılın sonunda kalkınma kavramının biyolojik metafordan toplumsal alana geçişi gerçekleşmiştir. Toplumsal tarihin kurucularından Justus Moser, toplumsal değişim süreci anlamında "*Entwicklung*" kelimesini kullanmıştır. Moser, bazı siyasi süreçlerin dönüşümünü doğal süreçlerle açıklamıştır. Başka bir şekilde Herder, 1774'te dünya tarihini yorumladığı eserinde canlıların gelişme evrelerini toplum tarihinin gelişimine benzeterek açıklamıştır. Tarihsel gelişmenin yasalarının doğa yasalarına benzediği Marx'ın çalışmalarında önemli bir kategori olarak yer almış ve bu çalışmalarda kalkınma, tarihsel koşullardaki değişimlerle açıklanmıştır.[60] H. W. Arndt ise, klasik iktisat ve Adam Smith ile başladığı tarihsel ve anlambilimsel analizinde kavrama anlam ve içerik kazandırmaya çalışmıştır. Buna göre, A. Smith, İngiltere'deki sanayileşmeyi iktisadi kalkınma kavramı ile değil, maddi ilerleme kavramı ile açıklamıştır. A. Smith'ten İkinci Dünya Savaşı'na kadar iktisatçılar tarafından çoğunlukla Batı'nın iktisadi kalkınmasını açıklamada maddi ilerleme kavramı kullanılmıştır.[61] Farklı bir bakış ile Küçük'e göre kalkınma, öz itibariyle sınıfsal bir sorunu ifade etmektedir. Bu yönüyle, üretim araçları ve makine yapımını içeren bir kesimin oluşturulması sorunudur. Ölçek olarak büyük, uzmanlaşmış bir kompleksin kurulması ve planlanması işi bu sorunun boyutlarını oluşturmaktadır.[62]

Kalkınma geri kalmış toplumları anlatan bir içerik ile 1919 yılında Milletler Cemiyeti ana sözleşmesinde ekonomik kalkınmadan ziyade, sosyokültürel bir kalkınmayı ifade edecek şekilde kullanılmıştır. Daha sonraki metinlerde ekonomik içeriğin netleştiği görülmüştür. Birleşmiş Milletler, 1947 yılında kalkınma planları ile ilgili incelemelerinde tüm nüfusun refah seviyesini yükseltmenin hükümetlerin iktisadi kalkınmadaki nihai amacı olduğunu ifade etmiştir. Bununla birlikte, iktisadi kalkınma

[60] Gustavo Estevo, 2007, s. 8-9.

[61] Cengiz Yavilioğlu, "Kalkınmanın Anlambilimsel Tarihi ve Kavramsal Kökenleri", **C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, C. 3, S. 1, 2002, s. 60.

[62] Yalçın Küçük, **Planlama Kalkınma ve Türkiye**, 3. Baskı, İstanbul, Tekin Yayınevi, 1978, s. 119-123.

ile az gelişmiş ülkelerdeki kişi başı gelir artışı aynı anlamda kullanılmıştır.[63] A. Lewis, zengin ve fakir ülkeler arasında kişi başı gelir artışındaki farkı kapatmaya yönelik hızlı kalkınma programı amacını açıklamış ve İktisadi Büyüme Teorisi eserini yayınlamıştır. W. W. Rostow ise, ekonomik büyümenin aşamaları hakkındaki düşüncelerinde toplumun ekonomik koşullarını kişi başına düşen gelir miktarındaki artışın açıklayabileceğini kabul etmiştir. P. Baran, büyümenin ekonomi politiği konusundaki açıklamalarında büyümeyi kişi başına düşen maddi mal artışı ile açıklamıştır. G. Myrdal ise, iktisadi kalkınmayı kavramsal açıdan genel kullanımını yansıtacak şekilde tüm nüfusun yaşam düzeyinde bir artış olarak ifade etmiştir. Bu dönemde problemin paylaşım değil, büyüme olduğu düşüncesi ile kalkınma teorilerine nüfuz etmiş olan ekonomik büyüme unsuruna önem verildiğini ve kalkınmanın ekonomik büyüme düzeyinde algılandığını göstermektedir.[64]

Kalkınma, 1950'li yıllardan başlayarak Kalkınma Çağı adıyla anılan, az gelişmişlik olarak nitelendirilen koşullardan kurtulma anlayışı içinde, Truman politikasının simgesi olarak benimsenmiştir.[65] Kalkınma İktisadı çerçevesinde geliştirilen kuramlar, soğuk savaş koşullarının etkisiyle kapitalist sermaye birikimine uygun düşünceye ve dönemsel özelliklere bağlı olmuşlar, kapitalist yapılanma ve ilişki sistemini kabul etmişlerdir. Bu koşullarda kalkınmanın sosyalist hali ve kalkınmanın kapitalist hali toplumsal örgütlenme biçimleri ile birbirinden ayrılırken, ortak noktaları kalkınma sürecini sanayileşme amacı ile tanımlamaları olmuştur.[66]

İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra Kalkınma İktisadı disiplin haline gelmiş ve kavram ekonomik yönü ile ele alınmıştır. Çeşitli kalkınma teorilerinde (dengeli ve dengesiz, neoliberal ve bağımlılık teorileri vb.) sorun, üretim sürecinin ekonomik

[63] Cengiz Yavilioğlu, 2002, s. 62.

[64] Cengiz Yavilioğlu, a.g.e. , s. 62.

[65] Gustavo Estevo, 2007, s. 11.

[66] Mehmet Türkay, "1945'den 2000'lere Söylem ve Gerçeklik Arasında Kalkınmanın Halleri", **Ekonomik Yaklaşım**, 2005, C. 16, S. 55, s. 34-35; Gustavo Estevo, a.g.e. , s. 12-13.

yönlerinde görülmüş, bu soruna yönelik çözümler üretim faktörlerinin elde edilmesine, bir araya getirilmesine ve üretime katılmasına yoğunlaşmıştır. Dolayısıyla kalkınma teorilerinde ve stratejilerinde ekonomi vurgusunun açık olduğu görülmektedir.[67]

Kalkınmanın toplumsal ve ekonomik gerçeklik olarak algılanışı ve bu gerçeklerle denge kurulması gerekliliği ile kullanılışı Birleşmiş Milletler Kalkınmanın On Yılı İçin Eylem Önerileri'nde yer almıştır. Sosyal reformlar ile ekonomik stratejiyi kalkınmanın iki ayrı yüzü olarak gören anlayış, yerini dengeli ekonomik ve sosyal kalkınma anlayışına bırakmıştır. Kalkınma, büyüme, ekonomik, kültürel, sosyal, niceliksel ve niteliksel değişimleri kapsayan bir şekilde tanımlanmıştır. Bu tanımlama ile az gelişmiş ülkelerin sorunu, büyümenin yanında kalkınma ile ilişkilendirilmiştir.[68]

Kalkınma bugün literatürde gelişme ile birlikte, sanayileşme, ilerleme, modernleşme, büyüme ve yapısal değişme gibi kavramlarla birlikte kullanılabilmektedir.[69] Örneğin, büyümeye eşlik eden yapısal değişimleri içeren dönüşüm ve bunun yanında sosyal, siyasal aktörlerin sürecin bir parçası olduğu görüşüne dayanan bir kalkınma artısı olarak ifade edilen modernizasyon ile benzer olarak kullanıldığı görülebilir. Dolayısıyla kavramın içeriğinin konuya göre şekillendiği söylenebilir. Kalkınmanın salt ekonominin niceliksel büyümesiyle tanımlanmasının tatminsizlikler yaratması nedeniyle niceliksel büyümenin yanında niteliksel değişimi kapsayacak bir bütünselliğe ulaşma çabası oluşmuştur. Bu noktada kalkınma kavram ve olgusu olarak genel hatlarıyla, toplumsal ve ekonomik yapıda oluşan niceliksel ve

[67] Cengiz Yavilioğlu, 2002, s. 63.

[68] United Nations, "The UN Development Decade: Proposal for Action", **UN Department of Social and Economic Affairs**, Newyork, 1962, s. 3-5.

[69] Mehmet Türkay, gelişme ve gelişme iktisadını tercih etmekle birlikte çalışmalarında kalkınma kavramını da kullandığı görülmektedir. Zeynel Dinler'in de kalkınma ve gelişme kavramlarını bir arada kullandığı görülmektedir. Hakan Mıhçı 2002 tarihli çalışmasında kalkınma kavramına yer vermektedir. Mengi ve Algan 2003 tarihli çalışmalarında gelişme kavramını tercih etmişlerdir. Bu çalışmada ise konunun kapsamı bakımından development sözcüğünün Türkçe karşılığı olarak kalkınma sözcüğünün kullanımı tercih edilmiştir.

niteliksel değişimleri içeren süreci anlatmaktadır.[70] Büyüme ise, aynı şeydeki niceliksel bir artışı anlatan bir kullanıma işaret ederken, kalkınma daha çok şeydeki niteliksel değişimi de içeren yapısal değişim sürecine işaret etmektedir.[71] Yapısal değişim, büyüme ve kalkınma kavramlarını tamamlayıcı özelliklere sahip, tarımdan sanayi sektörüne doğru yaşanan kaymayı ve sonuçlarını ifade eden bir ara kategoridir. Ekonomik dönüşüm sürecinin esasını oluşturan yapısal değişim, sosyoekonomik süreçlerle (kentleşme, demografik dönüşüm ve gelir dağılımındaki değişmeler vb.) de yakından ilişkilidir.[72]

Ekonomik durum içinde geleneksel kalkınma politikalarının krize girmesi, 1980'lerde kalkınmayı çeşitli dinamiklerle açıklama girişimlerini gündeme getirmiştir. Bu çeşitli dinamiklerden biri, kalkınma ile büyümenin yeni açıklamalarının neoklasik anlayış içinde gelişerek ekonomik kalkınma içinde bölgesel kalkınmanın bir politika olarak önemli hale gelmesidir. Bölgesel kalkınma literatürünün çekirdeğini bu dönemde küçük ve orta ölçekli girişimler ve endüstriyel kümelenme tabanlı, yerel potansiyel odaklı anlayış oluşturmuştur. Bu eğilim, inovasyon ve bilime olan vurgunun artması ile 1990'lara kadar devam eden kurumsal teorilerin araçlarıyla sürdürülmüştür.[73] Bunun dışında başka bir dinamik, 1980'lerde kalkınmanın başarısızlığı olarak görülen ve çevresel bozulma, yoksulluk, toplumsal çözülme şeklinde devam eden krizler, belirtilen yetersizlikleri karşılayabilecek "*sürdürülebilir kalkınma (sustainable development)*" anlayışının gelişmesidir.[74] Bu anlayış, dönemden itibaren çevre politikalarının

[70] Hakan Mıhçı, "Göreli Geri Kalmışlıktan Kurtulma Hamlesi ve Türkiye'de Planlı Kalkınma Deneyimi (1963-1983)", **Mülkiye Dergisi**, 2002, C. 25, S. 231, s. 151-152.

[71] Robert A. Flammang, "Economic Growth and Economic Development: Counterparts or Competitors?", **Economic Development and Cultural Change**, 1979, Vol. 28, No.1, s. 50-52.

[72] Mehmet Türkay, "Gelişme: Kavramsal Köken ve Yorumlar", **Gelişme İktisadı: Kuram, Eleştiri, Yorum**, Tamer İşgüden, Fuat Ercan, Mehmet Türkay (Ed.), 1. Baskı, İstanbul, Beta Basım ve Dağıtım, 1995, s. 104.

[73] Ayda Eraydın, "Dynamic and Agent of Regional Growth: The Performance of SME Clusters in Europe", **Regional Economic Growht, SMEs and Wider Europe**, Bernard Fingleton, Ayda Eraydın, Raffaele Pacci (Ed.), Routledge Revivals, Chapter 5, 2003.

[74] Tülay Ceylan, "Sürdürülebilir Kalkınma", **Gelişme İktisadı: Kuram, Eleştiri, Yorum**, Tamer İşgüden, Fuat Ercan, Mehmet Türkay (Ed.), 1. Baskı, İstanbul, Beta Basım Yayım Dağıtım, 1995, s. 203.

belirlenmesinde önemli olmakla birlikte, sosyoekonomik kalkınma anlayışı ile de bütünleşmiştir. Dolayısıyla sürdürülebilir kalkınma, çevre ve ekonominin uygunluğunu sağlamanın yanında sosyal, kültürel ve siyasal olaylar dizisini kapsamaktadır ve çok yönlüdür.[75]

Bir diğer dinamik de Avrupa Birliği ekseninde gelişmiştir. Avrupa Birliği açısından kalkınma, genellikle yeni yapıları, var olan yapıların ve özelliklerin kullanımındaki değişimleri kapsayan şekilde tanımlanmaktadır.[76] Bu tanım ile kalkınma, özellikle yüksek işsizliğin ve ekonomik gerilemenin yoğunlaştığı kentlerde ve kırsal alanlarda sosyal ve ekonomik farklılıklara cevap vermek üzere gelişmiştir. "*Bir arazi biçimini ve özelikleri ya da onun kullanımının dönüştürülmesi*" olarak kalkınma, her sistem için özel olarak belirlenerek planlama araçları ile detaylandırılabilmektedir. Ayrıca, kalkınma mekânsal bileşen taşımamasına rağmen, devamlı olarak dolaylı mekânsal etkiye sahip olmuştur.[77] Bir politika olarak kalkınma, endüstriyel kalkınma ve ticari kalkınma ile yakın ilişkilendirilmekte; kontrollü ve dengeli büyüme eğilimini de içermektedir. Kontrollü ve dengeli büyüme eğilimi, dengeli mekânsal kalkınma olarak bölgesel farklılıklarla ilişkilendirilen devamlı bir bölgesel ölçeğe uygulanmaktadır.[78] Bu süreçlerle birlikte kalkınma bütünleşmeyi vurgulayacak biçimde sosyal ve ekonomik unsurları içeren bir kavram haline gelmiştir.

[75] Ayşegül Mengi ve Nesrin Algan, 2003, s. 2.

[76] European Commission, **Regional Policy and Cohesion: The EU Compendium of Spatial Planning System and Policies**, Regional Development Studies, Italy, 1997, s. 155.

[77] European Commission, 1997, s. 111-118.

[78] European Commission, a.g.e. , s. 118.

2. BÖLGENİN AYIRICI NİTELİĞİ BAKIMINDAN DÖRT TEMEL EKSEN

Bir bölge sahip olduğu belirli nitelikler bakımından diğer bölgelerden ayrılabilir. Bu başlık altında bölge ile ilgili kaynaklarda yer alan açıklamalarından yararlanarak, coğrafi, etnik ve kültürel, ekonomik, siyasal ve yönetsel olmak üzere dört eksende bölgenin ayırıcı nitelikleri açıklanmaktadır.

2.1. Coğrafi Eksen

Bölge kavramının ayırıcı özelliklerini oluşturan devamlılık, ayrım, benzerlik ve bütünlük, genelleştirme fikri ile bölge, benzer veya tamamlayıcı özelliklere sahip devamlı coğrafik alanlar şeklinde tanımlanabilir. Böyle tanımlanmış bölge, seçilen konuya, kritere, ölçeğe, zamana ve tanımlama amacına göre göreceli olmaktadır.[79] Örneğin, illerden daha geniş coğrafi birimlerde koordinasyonu zorunlu olan hizmetlerin yürütülmesi açısından[80] coğrafi ve yönetsel birim bir bölgeyi ifade edebilmektedir.

Coğrafi bir birim olarak bölge, az ya da çok doğal fiziksel sınırlar ve çevresel faktörler ile sınırlandırılmış olmayı anlatmaktadır. Örneğin, Atlantik'ten Ural'a Avrupa, Afrika Sahrası'nın Kuzeyi, Orta Asya ya da Hindistan kıta parçası bir bölge oluşturmaktadır. Ancak, bu seviyede bir açıklama, bir ilk bölge örneğini ya da "*bölgesel*" olanın ortaya çıkışından önceki bir alanı anlatmaktadır. Yerel ilişkilerin bazı türlerini sürdüren halkın özel bir "territory"e yerleşmesi ise sosyal boyutu ortaya çıkarması nedeniyle bölgeselleşme sürecinde gerçek bir başlangıç noktası oluşturmaktadır.[81]

Coğrafyacılar, sıklıkla bölge ve yer kavramını eş anlamlı olarak kullanmaktadır. Bölge, bu anlamda yerel kategorilere dayanan bir ölçeği anlatmak için ya da onları

---

[79] İlhan Tekeli, **Bölge Planlama Üzerine**, İstanbul Teknik Üniversitesi Mimarlık Fakültesi Yayını, 1972, s. 48.

[80] Ömer Bozkurt ve Turgay Ergun, 2014, s. 39.

[81] Björn Hettne, "The New Regionalism: Securicty and Development", **Regional and Multileteral Cooperation in the Global Economy**, Forum on Debt and Development (FONDAND), The Netherlands, The Hague, 1998, s. 204.

birbirinden ayırt etmek için mekânsal deneyimlerle olan ilişkileri ile açıklanmıştır.[82] Geleneksel bölgesel coğrafyada bölge, coğrafi bilginin düzenlenmesinde bir araç, analitik bir kategori olarak düşünülmüştür.[83]

Paasi'ye göre coğrafyacıların bölge konusunu ele alış biçimleri üç şekilde sınıflandırılabilir. İlki, bölgeyi pratik bir tercih olarak ele alan bilim öncesi görüşe dayanmaktadır. Bu görüş, bölgeyi bilginin toplanması için ihtiyaç duyulan, fakat kavramsal rolü olmayan verili mekânsal bir birim (istatistiksel alan) olarak kabul etmektedir. Uygulamalı ve karşılaştırmalı araştırmaların ayırıcı niteliği olan bu görüş, içinde mekânsal birim olarak bölgenin verili bir istatistiki alana dayanmasını içermektedir. Bölgelerin sosyal süreçlerle oluştuğu düşünüldüğünde bu görüşün tarafsız bir arka plana sahip olmadığı görülebilir. Örneğin; Bölgeler Avrupası düşüncesi böyle bir bölge dizgesinin teşvik edilmesini sağlamaktadır.[84]

İkincisi ise, bölgeye disiplin merkezli bir bakış açısına dayanmaktadır. Bu görüşte, bir nesne ya da araştırma sürecinin sonucu, sıklıkla deneysel unsurların biçimsel ve fonksiyonel sınıflandırması olarak görülmekte; sıklıkla özellikli bir coğrafi bakış açısının meşrulaştırılmasında kullanılmaktadırlar. Bunun sonucunda bölgeler, akademik sosyalizasyonun ve güç ilişkilerinin örneklerini oluştururlar. Aynı zamanda mekânsal eylem ve tasavvurların şekillenmesinde güçlü bulundukları için coğrafyanın gücünü de gösterirler.[85]

Üçüncüsü eleştirel yaklaşımdır. Bu yaklaşım, sosyal pratikler, ilişkiler ve söylemleri bir araya getirmekte; kültürel, siyasi, ekonomik süreçlerin geniş ağının ve iş bölümünün bir parçası olarak mekânsallığı kavramsallaştırmaya çalışmaktadır. Yeni bölgesel coğrafya olarak isimlendirilen çoğu çalışma bu yaklaşım ekseninde

[82] Anssi Paasi, 2002, s. 806.
[83] Francis Schrijver, 2006, s. 22.
[84] Anssi Paasi, a.g.e. , s. 804.
[85] Anssi Paasi, a.g.e. , s. 804.

gelişmektedir. Bu çalışmalar, bireysel ve sosyal kimliğin haritasının çıkarılmasını, bölgelerin sermaye birikiminin dışavurumu ya da etkileşimi için uygun ortam olarak kabul edilmesini kapsamaktadır.[86]

Üç yaklaşım dışında günümüzde bölgeyi coğrafi eksende açıklamada önemli olan diğer bir bakış açısı Avrupa Birliği'nin politikaları kapsamında gelişmiştir. Avrupa Birliği İstatistik Ofisi, üye devletlerin ulusal istatistik organları arasındaki görüşmeler temelinde 1970'lerin başında istatistiki veri sistemi kurulmuştur. Sistemin yasal çatısı ise 2003 yılında 1059 sayılı düzenleme ile oluşturulmuştur. Buna göre bölgesel istatistikler Avrupa istatistiksel sisteminin yapı taşı ve bölgesel göstergelerin şekillenmesinde temel bir biçim olarak görülmektedir. Avrupa Birliği bakımından territoryal birimlerin belirlenmesinde kullanılan NUTS, bölgesel istatistiklerin toplanmasının ve ortak bölgesel sınıflandırmanın temelini oluşturmaktadır. Üye ülkeler arasında uyumun artışına vurgu ile öne çıkarılan istatistiklerin fonksiyonu, tek pazar içindeki tüm uygulayıcılar açısından karşılaştırılabilir veriler sağlamak olarak düşünülmüştür. Bu sistem içinde üye devletlerde var olan yönetsel birimler, territoryal sistemi belirleyen ilk kriter olmuştur. Yönetsel birimler, üye ülkelerin yasal ve kurumsal çatısı içinde bölge için politika oluşturma gücüne sahip bir coğrafi alan anlamına gelmektedir.[87]

Coğrafi eksen, yapılan açıklamalar kapsamında bölgenin territory ile ilişkisinin kurulmasında ve bölgede örgütlenme unsurunun incelenmesi bakımından temel bir açıklama noktası olarak görülebilir. Bu eksenin yanında var olan diğer eksenlerin açıklanması, oluşumları bakımından farklı bölgelerin dikkate alınmasını sağlamaktadır.

---

[86] Anssi Paasi, 2002 , s. 804.

[87] European Parliament and of the Council, **Regulation on the Establishment of a Common Classification of Territorial Units for Statistics (NUTS)**, No. 1059, 26 May 2003, s.1-5. https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/291f4fb0-4c95-4702-9412-bfb2cbd5259a, (E.T. 15.09.2018).

2.2. Etnik ve Kültürel Eksen

Bölgeler etnik ve dilsel özelliklerin olduğu yerlerde önemli kültürel rol oynamaktadırlar. Ancak, dilsel ve kültürel konuların territory ile bağlantısının kurulması her zaman kolay olmayabilir. Çünkü etnik ve kültürel topluluklar, fonksiyonel ölçütler tarafından belirlenmiş bölgelerin sınırlarıyla nadiren karşılık gelmektedirler. Galler'de küçük bir azınlığın kendi dilini (Welsh) kullanması bu duruma örnek olarak gösterilebilir. Belçika'da ise, bölgesel ve dilsel topluluğun Flaman yönetimine denk gelmesi nedeniyle bölgeselleşmenin kısmen kültürel özerkliğe karşılık geldiği söylenebilmektedir.[88]

Ulus devletin egemen kültüründen tarihsel, kültürel özellikleri ile farklılaşan insan topluluğunun varlığı etnik ve kültürel bölgeyi oluşturmaktadır. Bazen bu gruplar kendilerini bir ulus ya da bir kimlik olarak ifade edebilmektedirler. İspanya, İtalya, Fransa, Birleşik Krallık, Belçika hatta Hollanda ve Almanya'da böyle birçok azınlık bulunmaktadır. Özellikle İspanya'da (Basque ETA Movement), Birleşik Krallık'ta (Scottish National Party) siyasi oluşumların bazıları bu grup içinde bulunmaktadır. Bu ülkelerde etnik ve kültürel gruplar, 19. yüzyılın ulus devlet milliyetçiliği algısını benimsemişlerdir; aynı zamanda da farklı siyasi ve yönetimsel düzenlemeler ile ulus devletin taleplerine cevap vermek zorunda olduğu bir tanınma düzeyini amaçlamışlardır. Dolayısıyla çoğu çağdaş milliyetçi azınlık hareketi, egemenliğin ve geleneksel devletin sınırlarını tanımakla birlikte, daha fazla birbirine bağlı olan dünya içinde özerkliği ve yeni tanınma biçimlerini araştırmaktadırlar. Son zamanlarda bu arayış içinde kültürel olarak farklı bölgeler, bölgesel ekonomik kalkınmanın bir modelini geliştirmeye girişmişlerdir. Bu model, bölgesel dil ve kültür gibi özellikleri korumaya çalışırken, aynı zamanda genç insanlar için verimli iş gücü, bölgede yaşayanlar için zengin bir kültürel yaşamın sağlanmasını ve bölgeye yatırımların

[88] Michael Keating, 1998, s. 20.

çekilmesini sağlamaktadır. Bölgeler, kültürel farklılıklarını rakipleri üzerindeki rekabet avantajı olarak kabul ederek, içsel kalkınma teorisi düşüncesi ile bağlantılı kurmaktadırlar. Katalonya, bu yaklaşımın bir örneğini oluşturmaktadır.[89]

Etnik ve kültürel eksende dil, etnik köken, kültürel yapı gibi; coğrafi eksende ise yer, iklim, bitki örtüsü gibi territory'nin doğasından gelen birtakım özellikler olduğu söylenebilir. Etnik ve kültürel eksen bu doğadan kaynaklanan ortak özellikleri taşımakla birlikte, oluşum süreçleri dikkate alındığında, tarihsel ve kültürel olarak farklılığa sahip insan topluluğunun siyasal talepleriyle ilgili bir potansiyel taşıyabilmesi bakımından ayrılmaktadır. Coğrafi, etnik ve kültürel eksenlerin dışında bölgenin yapısını ve mekân unsurunu şekillendiren ekonomik eksen, başka bir ayrıcı niteliği oluşturabilmektedir.

2.3. Ekonomik Eksen

Ekonomik bakımdan bölge, sanayileşmiş ya da sanayileşmekte olan, kentsel ya da kırsal, sektörel olarak ise maden üretimi, turizm, inşaat gibi ekonomik karakteristiklerle ya da kriterlerle belirlenebilir. Bu bölgeler aynı zamanda ekonomik kalkınma amacıyla merkezi yönetim tarafından oluşturulan bir territory (devletin yönetimi altındaki alan) olarak adlandırılabilir.[90]

Başka bir şekilde ise yaşam tarzları ve seviyeleri bakımından bir ülkenin çeşitli yerlerinde ekonomik yapı, kaynak kullanım şekilleri, ekonomik gelişme seviyesi, coğrafi ve mekân organizasyonunu meydana getiren özellikler ile birlikte çeşitli faaliyetlerin mekânda dağılımı farklılıklar göstermektedir. Bu farklılıklar, bir bölgenin mekân organizasyonu sorununu belirlemektedir.[91] Bölge açısından ekonomik eksen, mekân unsurunu şekillendiren bir özellik olarak ortaya çıkabilmektedir.

---

[89] Michael Keating and John Loughlin, **The Political Economy of Regionalism**, European University Institute, Florence, 2004, s. 3.

[90] Michael Keating and John Loughlin, a.g.e. , s. 2.

[91] İlhan Tekeli, 1972, s. 46.

Küresel ekonomik harita üzerinde bölgelerin sınırları siyasal iradenin dışında, küresel piyasanın görünmez eli ile çizilmektedir. Ekonomik bölgeler, herhangi bir ulusun siyasi sınırları için tehdit oluşturmayan, bu sınırların askeri olarak savunulması ve finansmanı ile de ilgili olmayan bir anlayışla ele alınmaktadır. Bu doğal ekonomik bölgeler, günümüzün sınırsız dünyasında küresel ekonomi içinde her biri başarılı ortaklıklar arayan bölgelerdir. Belirli bir ulusun coğrafi sınırlarına denk gelebilecekleri gibi, bazen devletlerin bölümlerinden oluşan ekonomik birimlere de denk gelebilirler (Kuzey İtalya, Galler, Katalonya, Alsas-Loren veya Baden- Württenberg gibi). Bazen de ulusal sınırlar ile çakışan ekonomik düzen tarafından oluşturabilirler (San Diego, Tijuana, Hon Kong ve Çin'in Güneyi veya büyüme üçgeni olarak adlandırılan Singapur ve ona komşu olan Endonezya Adaları gibi).[92]

Ekonomik bölgenin tanımlanması, eski bölgecilik anlayışı içinde ithal ikamesi ve sanayileşme ile ilişkilendirilen, iç kaynaklı ve korumacı bir bölgeyi anlatmaktadır. Yeni olarak nitelendirilen anlayış içinde ise bölgeler, sıklıkla açık olarak ifade edilir ve birbirine bağımlı olan dünya ile uyumludur.[93] Bu uyum içinde bölgeler, temelde ekonomik olan sebeplerle yeni yabancı ortaklar ve yatırımlar, teknoloji transferleri ve ürünlerinin ihracatı için pazarlar aramaktadırlar. Açık ekonomilerde önceliklerinde olan kaynaklara ulaşmak, ürünlerinin satışını sağlamak, yatırımları için pazarlar oluşturmak için bölgeler kıtalarına hatta dünyaya bağlıdırlar. Bölge ve pazar ilişkilerinde daha çok özerk bölgelerin devletten önde olması, onları pazar güçlerine açık hale getirmiştir ve devletler bölgelerini bu güçlerden daha az koruyabilir hale gelmiştir. Bunun sonucu olarak, bölgelerin artan bir şekilde pazara ve dışsal rekabetçi baskılara bağımlı olması günümüz ekonomisinde desantralizasyonun bir paradoksu olarak görülmektedir. Günümüz ekonomik sistemine ilişkin açıklamalar kapitalizmin küreselleşmesi ile

[92] Kenichi Ohmae, "The Rise of The Region State", **Foreign Affairs**, Spring 1993, Vol. 72, No. 2, s. 78-83.

[93] Björn Hettne, 1998, s. 202.

bölgesel düzeydeki ekonomik kalkınmanın özelliği arasında sıkı bir ilişkiyi varsaymaktadır.[94] Bu ilişki, ulus devletin verimsiz olarak nitelendirildiği günümüzün sınırsız dünyasında, küresel ekonomi haritası üzerinde bölgelere ekonomik yönden işaret ederek, küresel ekonomiyle başarılı bir bütünleşme için bölgelerin anahtar bileşenler taşıdığını vurgulamaktadır.[95]

Buna bağlı olarak oluşan yeni ekonomik bölgeler yerel ve içsel kalkınma tarafından öne çıkan güncel yaklaşım belirlemektedir. Yeni ekonomik bölgeler, bu yaklaşım içinde bazı zamanlarda ekonomik küreselleşme, teknolojik değişimler, ekonomik faktörlerin yer değiştirmesi ile ilişkilendirilmekte ve bir ölçüde siyasal ve yönetimsel kurumsal düzenlemelerin kontrolü dışında bulunmaktadırlar.[96] Dolayısıyla ekonomik eksenden ayrı olarak, siyasal ve yönetsel eksen bölgenin ayırıcı niteliği bakımından bir açıklama boyutu oluşturmaktadır.

2.4. Siyasal ve Yönetsel Eksen

Siyasal mekân, siyasal tartışmaların gerçekleştiği, kararları alan ve yasallaştıran siyasal aktörler tarafından tanınan bir mekândır. Her zaman özerk yönetim kurumlarına denk gelmeyebilir. Örneğin, İskoçya, onu özellikli hale getiren iç tartışmaları ve siyasi konuları ile siyasi bir mekân oluşturmaktadır. Diğer taraftan, Fransız bölgeleri seçilmiş yönetimlere sahip olmasına rağmen siyasi mekân değillerdir. Almanya'da Lander, Belçika bölgeleri ve İspanyol özerk toplulukları özellikle Katalonya, Galiçya ve Bask aynı zamanda siyasal mekân ve özerk kurumsal sistemin örneklerini oluştururlar.[97]

Siyasal mekânın oluşumu çeşitli faktörlere dayanmaktadır. Temel bileşenlerden biri, etnik ve dilsel dayanışma sonucu oluşan kimlik duygusudur. Diğer bir bileşeni ise

[94] Allen J. Scott, "Regional Motors of The Global Economy ", **Futures**, 1996, Vol. 28, No. 5, s. 295; Michael Keating, 1998, s. 5.

[95] Kenichi Ohmae, 1993, s. 79-80.

[96] Michael Keating and John Loughlin, 2004, s. 3.

[97] Michael Keating, 1998, s. 21.

parti sistemidir. Farklı partilerin var olduğu ya da devlet partilerinin kendilerini yerel durumlara adapte edebildiği Katalonya, Bask, İskoçya ve Korsika gibi yerlerde siyasal konular daha kolay bölgeselleşebilmektedir. Fransa'da ise, Korsika hariç olarak, parti sistemi bölgeselleşmemiştir. Bölgeler sadece yönetim yapısı olarak değil, aynı zamanda sivil toplumdaki bir örgüt prensibi olarak var olurlar. Kimlik duygusunun kazanılması, kentsel gelenekler, birlik yaşamı, güven ve değiş tokuş ilişkileri açısından bölgeler önem kazanmaktadır.[98]

Siyasi bölgeler, demokratik olarak seçilmiş konsey ya da meclise, diğer bir ifade ile tam gelişmiş bölgesel yönetimlere sahip oldukları için diğer bölgelerden farklıdırlar. Böyle yönetimlere ilişkin siyasi ve kurumsal durum çok çeşitli şekillerde ortaya çıkmaktır. Güçlü Lander'e sahip Almanya ve Avusturya gibi federal devlet kurumlarından; dilsel topluluğa sahip ve çoğu fonksiyonlar bakımından devletin yerini alan ekonomik bölgelere sahip Belçika; oldukça zayıf olmalarına rağmen bölgesel meclislere sahip ve bölgesel kararların alınmasında departmanlarla rekabet etmek zorunda olan Fransız bölgelerine kadar sıralanabilir. İspanyol özerk toplulukları ve İtalyan bölgeleri ise bunların arasında yer almaktadır.[99]

Siyasal ve yönetsel eksende bölgenin ayırıcı niteliğinin farklı şekilde değerlendirildiği görülmektedir. Örneğin, Fransa'da yönetsel bölgeselleşme bazı yazarlar tarafından siyasal bölgeselleşme kapsamında değerlendirilme eğilimindedir. Bu eğilime göre, Fransa'da plan bölgeleri işlevsel bölgeselleşme, bölgesel kamu kurumlarının oluşturulması yönetsel bölgeselleşme, genel oy ile belirlenen meclis üzerine kurulu bir örgütlenme siyasal bölgeselleşme kapsamında değerlendirilmekte ve bu üç aşamanın siyasal bölgeyi oluşturduğu ifade edilmektedir.[100]

[98] Michael Keating, 1998, s. 21.

[99] Michael Keating and John Loughlin, 2004, s. 4.

[100] Atilla Nalbant, 1997, s. 256.

Bu farklı değerlendirmeler açısından siyasal ve yönetsel birim olarak bölge tartışmasında üç temel özellik öne çıktığı söylenebilir. Bunlardan ilki, bölgenin il üstü olarak düzenlenip düzenlenmediğidir. İkincisi, hukuki ve yönetsel tanımının yapılıp yapılmadığıdır. Üçüncüsü ise federe devlete benzer nitelikleri olmasının yanında bölgelerin federe devlet olmadığının savunulmasıdır.[101]

Yönetsel (idari) bölgeler, genel yönetim hizmetlerinin görüldüğü bir çevreyi, yetki genişliği ve planlama gibi temel ögeleri içermektedir. Diğer taraftan da topluluğun idari özerkliğinin varlığının kabul edildiği, siyasal yetkileri olmayan yerel yönetimi ifade etmektedir. Yerel yönetim birimi olan bölgeler seçimle gelmekte, yetki ve görevleri kanunlar ile belirlenmektedir. Örneğin, 1982 reformu sonrası Fransa bölgeleri, belediyeler, iller gibi bir yerel yönetim birimi olarak düzenlenmiştir.[102]

Siyasal bölgeler ise, siyasal yetkilere sahip, hukuksal açıdan anayasaya eşit (İtalya'da var olan birinci derece beş bölgenin statüsü gibi), anayasa ve kanun arasında (İspanyol bölgelerinin statüleri gibi), kanunlarla eşit (İtalyan ikinci derece bölgeleri) olarak yetkileri belirlenen, organları seçimle gelen bölge türüdür. [103] Dolayısıyla ülkeler bakımından yetkileri esas alan bir değerlendirme siyasal bölgeyi ortaya koymaya yardımcı olacaktır. Fransız bölgeleri, devlet formülasyonu içinde, sadece yönetsel alanda yetkilere sahip ve ayırıcı bir nitelik taşımazlarken; İtalya, İspanya, Portekiz bölgeleri ise anayasa tarafından belirlenen bir statü ve ayırıcı nitelikler taşımaktadır. İspanya ve İtalya'da bölgeler siyasal yerinden yönetimi ifade etmektedirler. Bu ülkelerde bölge parlamentolarına sınırlı yasama yetkisi anayasa ile tanınmıştır ve statü adı verilen bölgeler kurucu hukuki düzenlemeler ile hayata geçirilmiştir.[104] Dolayısıyla bölgenin siyasal ve yönetsel eksende belirlenmesinde ayırıcı nitelik yetkinin içeriğinden

[101] Ruşen Keleş ve Ayşegül Mengi, 2017, s. 29.

[102] Atilla Nalbant, "Bölgesel Devlet: Yeni Bir Devlet Biçimi mi? (I) Kuramsal Temeller", **Amme İdaresi Dergisi**, 1996, C. 29, S. 2, s. 45.

[103] Atilla Nalbant, a.g.e. , s. 46.

[104] Atilla Nalbant, 1997, s. 257.

kaynaklanmaktadır. Yetkinin yönetsel boyutunu içeren bölgeler, siyasal bölge oluşturmazken; hukuki açıdan düzenlenen siyasal yetkiler ile tanınmış bir bölgenin varlığı siyasal boyutu ile siyasal bölge oluşturmaktadır.

Bir bölge tanımının yapılmasında bu başlık altında ortaya koyulan bölgenin ayırıcı eksenlerden biri ya da birkaçı esas alınabilir. Örneğin; bölge tanımı coğrafi ölçütlere bağlı olarak yapılabilir ve yönetsel işlev taşımayabilir. Bu eksenlerin birlikteliğini şekillendiren bölgeye ilişkin konunun ele alınış biçimidir. Bu tez kapsamında bölgenin coğrafi, etnik ve kültürel, ekonomik, siyasi ve yönetsel eksenlerde ayırıcı özellikleri ile açıklanması, sosyoekonomik açıdan incelenmesinde temel olarak görülmektedir. Kalkınma odaklı bölgenin bu eksenlerden yola çıkarak, sosyoekonomik açıdan bölge ve örgütlenme unsurunu da içeren bir temelde izleyen başlık altında açıklanmasına yer verilmektedir.

3. SOSYOEKONOMİK AÇIDAN BÖLGE VE ÖRGÜTLENME: KALKINMA ODAKLI BÖLGE

Bölgenin mekân ve mekânsal örgütlenme ile olan bağı, yer ve alan kavramları ile kalkınma odaklı bölge ile ilgili kavramların yer aldığı başlık altında açıklanmıştır. Bu başlık altında sosyoekonomik bakımdan örgütlenme unsurunu da içeren bir bölgenin incelenmesindeki rolleri ile değerlendirilerek çalışmanın konusunu oluşturan kalkınma odaklı bölgenin açıklanmasına yer verilmektedir.

Sosyal ve ekonomik amaçların gerçekleşmesinde mekân ve mekân örgütlenmesi, bir araç olarak görülebilir. Mekân, topraktan faydalanma şekline etki eden şartların ve çevrenin ekonomik, sosyal amaçları yansıtacak şekilde düzenlenmesine hizmet etmekte; mekân örgütlenmesi de, sermaye kullanılışı ve kalkınmanın gerçekleşeceği alanları, toprak kullanımının gerçekleşmesine yönelik bölgenin ekonomik olanakları ve gereklerini dikkate alan iktisadi planlamayı tamamlamaktadır. Dengeli büyümenin

gerçekleştirilmesi, şehirleşmenin düzenlenmesi, dengeli ekonomi için endüstri ve tarımın kalkındırılması, doğal kaynakları geliştirilmesi konusunda temel hizmetlerin sağlanması fiziki planlamanın ekonomik amaçları ile bütünleşmektedir. İşsizlikle mücadele, daha iyi çalışma ve hayat şartları, nüfusun ülkede dengeli dağılımı gibi sosyal unsurlar fiziki planlama içinde de yer almaktadır.[105] Dolayısıyla, mekân unsurunu dikkate alarak sosyoekonomik amaçlarla bölgeyi açıklamaya yardımcı olacak bir yaklaşım biçimi geliştirilmesi mümkün görünmektedir.

Bölge kavramı, 19. yüzyılda sosyoekonomik açıdan birbirine bağlı mekânların ve kapsamının belirlenmesini amaçlayan bölge planlama ve mekânsal düzenleme ile ortaya çıkmıştır.[106] Burada bölge, sınırları belirli bir alanla veya bir topluluğun kimlik unsuruyla sınırlı değildir. Yönetsel açıdan bölgeler, işlev ve alan olarak belirlenmiş bölümlemelerle uyumlu, çeşitli alt yapı kuruluşları için oluşturulmuş merkezi yerlerdir.[107] Bölgenin sosyoekonomik yapısının ortaya çıkarılması, gerek bölge gerekse de ulusal planlama çalışmalarında var olan durumun tespiti, diğer bölge ve ülkeler ile karşılaştırmaya olanak sağlamaktır. Bölge seviyesindeki araştırmaların yapılması, gerekli bilgilerin toplanması ve değerlendirilmesi süreci, bölgenin farklı şekillerde düşünülmesine olanak sağlamaktadır.[108]

Yönetim bilimi açısından kalkınma odaklı bölge anlayışının incelenmesi Dünya'da yaşanan süreçlerle şekillenen bir örgütlenme sorununa işaret etmektedir. Kalkınma planlarının yapılmasında, uygulanmasında, bölge politikasının yürütülmesinde ve bölgeyle ilgili planlama süreçlerinde hangi örgütlerin rol alacağı, devletin yönetim yapısında merkezi yönetim, taşra yönetimi, yerel yönetimler

[105] Cevat Geray, "Devlet Planlama Teşkilatı Kurulduktan Sonra Şehir ve Bölge Planlaması", **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, 1960, C. 15, S. 4, s. 226-227.

[106] Klemens Probst, **Regionale Selbswerwaltung Die Bayerische Bezirke als Modell für ein Bürgermahes Europa**, Verlag V. Florentz, München, 1994, s. 131'den aktaran: Mehmet Özel, 2003, s. 100.

[107] Mehmet Özel, 2003, s. 100.

[108] Mustafa Erkal, **Bölge Açısından Az Gelişmişlik**, İstanbul, Boğaziçi Yayınları, 1982, s. 6-7.

bakımından görev ve yetki dağılımının nasıl gerçekleştirileceği, var olan örgütlerin mi yoksa yeni kurulacak örgütlerin mi yer alacağı örgütlenme sorununun çeşitli boyutlarını oluşturmaktadır. Bu boyutlar kalkınmanın bir parçası olarak bölgesel kalkınma problemlerini de ilgilendirmektedir.

Bölge ve kalkınma problemleri ile uğraşanlar, daha belirli bir bölge kavramına ulaşabilmek için bölgeyi üç farklı mekâna dayandırarak tanımlamaktadır.[109] Ancak, bazı kriterler bakımından türdeş görünen bu alanlar kapsamında mekân birimi içinde farklılık ortaya çıkabilmektedir.[110] Bu mekân birimlerinin farklılaşmasına bağlı olarak bölge, onu oluşturan kısımları birbirini tamamlayan ve bu kısımların mümkün olduğu kadar birbirine benzer karakteristikler içermektedir.[111] İkinci olarak, çeşitli kısımları birbirini tamamlayan ve bu kısımların kendi aralarında ya da bölgesel merkezle diğer komşu yerleşmelere göre daha çok mal ve hizmet değişiminde bulunan heterojen mekânları oluşturmaktadır.[112] Üçüncü olarak ise, tek bir karar merciinin otoritesi altında bulunan, mahalli ya da merkezi otoritenin yönetimi altında belli bir ekonomik ve sosyal hedefe yönelmiş mekânı ifade etmektedir.[113]

Taneri, bu bölgeleri planlama açısından homojen, polarize, planlama olmak üzere üç tür kavram olarak ifade etmektedir. Planlama açısından bölge, genel olarak şehirden küçük ve şehir ölçüsündeki birimler ile ülkenin tümü için kırsal planlama, şehir planlama, ülke planlama gibi çeşitli isimler ve konular altında ele alınmaktadır. Bu haliyle bölge, büyüklük sınırı, şehir ölçeği ve ülke ölçeği arasında değişen kavrama karşılık gelmektedir. Bölgenin sınırının belirlenmesinde coğrafi, yönetsel, hizmet birimi, ekonomik, sosyal ve özel ölçütlerden yararlanılabilmektedir.[114] Payaslıoğlu ise

[109] Arif Payaslıoğlu, 1966, s. 72.
[110] Mustafa Erkal, 1982, s. 4.
[111] Arif Payaslıoğlu, a.g.e. , s. 72.
[112] Arif Payaslıoğlu, a.g.e. , s. 72.
[113] Arif Payaslıoğlu, a.g.e. , s. 72.
[114] Ergun Taneri, **Bölge Planlama**, İstanbul, Yıldız Teknik Üniversitesi Yayınları, S. 186, 1986, s. 19, 21.

bu bölge türlerinin o oluşturulmasındaki hedefin ekonomik, toplumsal ve fiziki bir gelişme sağlanması olduğunu ifade etmektedir.[115] Tekeli açısından bu bölgeler, planlama yazının da üç önemli bölge kavramını oluşturmaktadır.[116] Bu çalışma kapsamında ise homojen, polarize ve plan bölge, birbirleri ile ilişkili ve aşamalı olarak kalkınma odaklı bölgeyi oluşturan bölge türlerini ifade etmektedir.

3.1. Bölgeye İlişkin Temel Özelliklerin Belirlemesi: Homojen Bölge

Sosyal bilimlerde bölge, seçilmiş belirli bir kriter bakımından homojen ve bu kriterler tarafından bölge ya da çevresinden ayrılan bağlı bir alandır.[117] Buna göre bölgenin tanımı, kendine has niteliklerini veren bir homojenliğe dayanmaktadır. Homojenlik, öğeleri bakımından aynı yapı ya da niteliğin bulunması, bağdaşlık, anlamına gelmektedir. Bütün parçaları kendi arasında benzerlik gösteren bir alan homojendir. Homojen bölge, sürekli homojen alanı ifade eden komşu alanlar grubudur.[118]

Geleneksel olarak bir bölgenin tanımının yapılmasında homojenlik bir yaklaşım olarak karşımıza çıkmaktadır. Tüm bölgesel sınıflandırmalar aslında bir homojenlik ölçütüne dayanmaktadır. Homojenliğin türü, fiziksel, ekonomik, sosyal ya da diğer karakteristiklerin birleşimi ya da birkaçı ile ilgili olabilmektedir. Homojenliğin hangi türünün arandığı bölgenin tanımlanması bakımından gerçek bir soruyu ortaya koymaktadır. Bazı yaklaşımlar, homojen bölgeyi, doğal kaynak donanımı (sermayesi) ya da coğrafya gibi fiziksel karakteristikler ile ilişkilendirirken, bazıları da kendi ekonomik ve sosyal karakteristikleri bakımından benzerliği ile belirlenmektedir. Sonuç olarak homojenlik, pratik amaçlar için bölgesel sınırların gerçek belirleyici faktörünü

---

[115] Arif Payaslıoğlu, a.g.e. , s. 72.

[116] İlhan Tekeli, **Türkiye'de Bölgesel Eşitsizlik ve Bölge Planlama Yazıları**, İstanbul, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 2008, s. 174.

[117] https://www.britannica.com/science/region-geography, (E.T.03.10.2018).

[118] Zeynel Dinler, 2016, s. 89.

oluşturmaktadır.[119] Bu homojenlik, bölgenin ayırıcı nitelikleri ve bu çalışma kapsamında sıralanan eksenler temelinde de düşünülebilir. Örneğin, coğrafi ya da etnik ve kültürel eksende bir bölge çeşitli özellikleri bakımından homojen sayılabilir.

Homojen bölgeler, mekânda aynı özelliklere sahip olan ünitelerin gruplandırılmasıyla oluşurlar. Bu bölgeler, özel planlama, yönetim ve analiz amacıyla farklı ölçütlere göre seçilebilirler.[120] Planlama bakımından bu tip bölgelerde bölgenin içinde yer alan şehirlerde farklılaşma yoktur ve yönetim-yöneticilik fonksiyonuna sahip değillerdir. Genellikle, şehirlerin fonksiyonları kapsamında düşünüldüğünde homojenlik tarımsal ürünlerin toplanması ve dağıtımı ile ilgilidir. Şehirsel hizmetlerde daha az bir farklılaşmayı ifade etmektedir.[121]

Belirli bir ölçüte göre bölgenin homojenlik unsurunun belirlenmesi kalkınma odaklı bölgenin açıklanmasında ilk aşamayı oluşturmaktadır. Sosyoekonomik ilişkilerin yoğunluğunun belirlenmesi ile ortaya çıkan polarize bölge ise ikinci aşamayı oluşturmaktadır.

3.2. Bölge Açısından Sosyoekonomik İlişkilerin Yoğunluğunun Belirlenmesi: Polarize Bölge

Bölgesel mekân, içinde fonksiyonelliği taşımaktadır. Ancak, bölgeler için özellikli fonksiyonları genelleştirmek zordur. Kentleşme ile birlikte kent merkezleri ve metropoliten alanların büyümesi, var olan yerel yönetim yapılarının yetersiz kalmasına neden olmuştur. 20. yüzyıl boyunca devletin faaliyetlerinin genişlemesi ve bunun sonucu olarak yönetimin yerel seviyesindeki sorumluluklarının artması yönetimin

[119] John R. Meyer, "Regional Economics: A Survey", **American Economic Review**, 1963, Vol. 53, s. 23.
[120] İlhan Tekeli, 2008, s. 75.
[121] Ergun Taneri, 1986, s. 23.

bölgesel seviyesinin fonksiyonel amacını ortaya çıkarmıştır.[122] Bu fonksiyonellik içinde birçok ilişkiyi barındıran birim ve alanları açıklamaya olanak sağlamaktadır.

Bir bölge dışındaki alanlardan daha çok ilişkiye sahip olduğu ve birbirleri ile bağlantılı yerleşme birimleri ve alanlardan oluşabilir. Bölgeyi belirleyen değişkenler yerleşme birimleri ve alanlar arasındaki ilişkilerdir. Bölgeleri kapsayan alanlar fonksiyonel olarak birbirlerini tamamlamaları bakımından farklılık göstermektedir. Böyle bir bölge fonksiyonel bölgeyi oluşturmaktadır.[123]

Fonksiyonel bölge, coğrafi mekânı sosyoekonomik ilişkiler zemininde tanımlar. Fonksiyonel bölgedeki mekânsal birimler, bölge dışı birimlerle karşılaştırıldığında daha sıkı bir ilişki içerisindedirler. Yerleşme merkezlerinin kademeli yapısının belirlenmesi ve büyüme kutuplarına ilişkin çözümlemeler bölge ile ilgili bu alandaki çalışmalara örnektir.[124]

Polarize (nodal) bölge ise fonksiyonel bölgenin tek bir odak noktasına sahip olan özel bir türüdür. Konumsal (yer belirleme) birimlerin gruplanması, ilişki türleri göz önüne alınarak, grup içindeki ilişkilerin gruplar arasındaki ilişkilerden daha büyük olduğu ölçütüne dayandırılırsa, fonksiyonel bölge oluşmaktadır. Diğer taraftan hem konumsal birimler arasındaki ilişkiler hem de bir konumsal birimin diğeri ile olan düzeni ya da sırasına ya da tüm birimler üzerinde tek bir konumsal birimin egemen olduğuna dayalı gruplandırma yapılıyorsa, polarize bölge oluşturulmaktadır.[125] Bu konumsal birimlerin, bir merkez etrafında organize olan, hiyerarşi içinde ya da

[122] Francis Schrijver, 2006, s. 40.

[123] Lawrence A. Brown and John Holmes, "The Delimitation of Functional Regions, Nodal Regions and Hiarchies by Functional Distance Approaches", **From Theory to Policy: Economic Development and Urban Planning**, 1971,Vol. 32, No. 192, s. 387.

[124] Ahmet Öztürk**, Homojen ve Fonksiyonel Bölgelerin Tespiti ve Türkiye İçin İstatistiki Bölge Birimleri Önerisi,** T.C. Devlet Planlama Teşkilatı Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü, Uzmanlık Tezi, Ankara, 2009, s. 7.

[125] Lawrence A. Brown and John Holmes, a.g.e. , s. 387.

sıralanmış birimlerden oluşan alt gruplarının her birini içeren ilişki türleri temelinde ayrılabileceğini göstermektedir. Böyle bir alt sistem polarize bölgeyi oluşturmaktadır.[126]

Polarizasyon ya da nodalite, kutuplaşmış olarak ifade edilebilen bölge türü olarak genellikle birkaç kent merkezi yerinin çevresini ilgilendirmektedir. Bir nodal bölge, ticari yönden bağımlı alanları ya da özel bir merkez üzerinde fonksiyonel bir anlamı birleştirdiği için homojen özellik gösterir.[127] Bu tip bölgeler esas işlerini odağındaki şehir ile yürüten ve onunla sosyoekonomik açıdan bütünleşen bir alanı ifade etmektedir. Merkezde sosyoekonomik ilişkileri yöneten bir şehir, bölgede büyüklükleri ve fonksiyonlarına göre kademelenmiş ikinci ve üçüncü derece merkezlerden oluşan bölgeler hiyerarşisi vardır.[128]

Territoriyal ve fonksiyonel orta seviye olarak bölgeler, planlama ve programlama gücüne sahiptir. Ekonomik kalkınmanın yeni modelleri mesleki eğitim, ağların inşa edilmesi, ölçek ekonomilerinin dışsallığı, yerel, küçük ve orta ölçekli firmalar, çevre ve yaşam kalitesi gibi konulara vurgu yaparken, devletten ziyade bölgeleri müdahale için en uygun seviye olarak göstermektedirler.[129] Bu uygun seviye kalkınma odaklı bölgenin açıklanması bakımından üçüncü aşamayı ifade eden plan bölgeyi açıklamaya temel oluşturmaktadır.

3.3. Bölge İle İlgili Politikanın Uygulanması ve Örgütlenme: Plan Bölge

Plan bölge, bölgeye ilişkin politikanın uygulanması ve bölgede var olan örgütlenme unsurunun incelenmesinde bir açıklama zemini oluşturmaktadır. Bu açıklamanın içeriğinde ilk nokta planlama unsurunun bölge ile bağının kurulması üzerine geliştirilebilir. Bu tezin kapsamında kalkınma odaklı bölgenin açıklanmasında,

[126] Lawrence A. Brown and John Holmes, a.g.e., s. 387.
[127] John R. Meyer, 1963, s. 23.
[128] Ergun Taneri, 1986, s. 24.
[129] Michael Keating, 1998, s. 19.

planlama ile kalkınma ilişkisi yönünden yönetsel bir işlev olan planlamanın piyasa sisteminde siyasal iktidarın faaliyetini içeren bir politika olduğuna işaret etmektedir.

Planlama bu eksende Birinci Dünya Savaşı sırasında ulusal üretimin seferber edilmesi, Sovyet Planlaması, ABD'deki bilimsel yönetim hareketi ve Keynesyen ekonomi politikasında temellenerek 1920-1930 döneminde olgunlaşmış; İkinci Dünya Savaşı sonrası geliştirilmiştir. 1950'lere doğru kalkınma çağı başladığında toplumun planlama yoluyla tasarlanması üçüncü dünya ülkelerinde yer bulmuştur. Bu anlayışla, büyüme, politik kararlılık ve hayat standardının artırılmasını hedefleyen bir uygarlık yaratılması amaç haline gelmiştir. Uluslararası kuruluşların gönüllü yardımları ve kalkınmış dünyadan gelecek uzmanların desteği ile iddialı planların hazırlandığı bir dönem gelişmiştir. Dönemin ekonomik özelliği nedeniyle, var olan insani ve toplumsal yapıların değiştirilmesi ve bunların yerine akla uygun insani yapıların konulması, kapitalist üretim ve yeniden üretimin yaratılması sürecinin ön koşulu olarak görülmektedir. Dönemde kalkınmaya hâkim olan ekonomik teoriler yeni bir düzeni yaratmak için teorik alt yapıyı oluşturmuşlardır.[130] Bu teorilerin temellendirdiği anlayış içinde, belirlenen hedeflere ulaşmak için ulusal kalkınma planları bir reçete olarak devletlerin gündeminde önem kazanmıştır. Ulusal kalkınma planları içinde bölgelere ilişkin politikalar yer almaya başlamış ve bölge politikalarına uygun planlama gayreti gündemde olmuştur.

Ekonomik ve sosyal nedenlerle merkezi yönetimin bölgesel planlamayı gerekli görmesi, ekonomik kalkınma planının il üstü çevresi olarak bölgeleri ortaya çıkarmıştır.[131] Plan program ya da politika odaklı adlandırılan bu bölgeler temel olarak,

[130] Albert O. Hirschman, "Kalkınma İktisadının Yükselişi ve Gerilemesi", **Kalkınma İktisadı: Yükselişi ve Gerilemesi**, (Çev.) Sedef Öztürk, Fikret Şenses (Der.), 2. Baskı, İstanbul, İletişim Yayınları, 2001, s. 23-63; Artura Escobar, 2007, s. 135.

[131] Atilla Nalbant, 1997, s. 229-230.

çalışılan alan ve karar almayı gerçekleştiren mevcut siyasi kurumlar arasındaki benzerlik ve yönetimsel uyum ile ilişkilendirilmiştir.[132]

Bölge politikalarını uygulayacak yönetimin yetkisinde kalan alan ya da başka bir ifade ile bölge planının uygulandığı alanlar plan bölgeyi oluşturmaktadır. Bölge politikasından sorumlu yönetim, yapılacak bölgesel planlamanın türüne göre, bölge içinde ya da merkez olabilir. Plan bölgenin uygulanması tüm ülkeyi veya sadece sorunlu bölgeleri kapsayabilmektedir. Bu tercih, ülkedeki planlama anlayışına, ülkede bölgesel sorunların niteliğine ve yoğunluğuna göre değişebilmektedir.[133]

Plan program bölgesi olarak da ifade edilen plan bölge çeşitli şekilde oluşturulabilir. İlk olarak, seçilecek bölgenin gelişme hedefine uygun olarak planlama ile ilgili araç ve kaynakların hepsini kapsayacak biçimde oluşturulabilir. İkinci olarak, mekân organizasyonunun hedeflerine göre bölgelerin seçilmesiyle oluşturulabilir. Son olarak da bu iki yaklaşım birbirini tamamlayıcı olarak kullanılmasıyla oluşturulabilir.[134]

Plan bölge, sosyoekonomik hedefe belirli bir süre içinde ulaşılmasında, uygun araçların seçilmesinde kullanılan bir çözümleme bölgesi olarak düşünülebilir. Bu çözümleme bölgesi, değişik bölümleri aynı kararlarla bağlı olan birbirine bitişik mekânlar bütünüdür. Örneğin, bir mekândaki sanayi türünün belirlenmesi ve yeni ulaşım yollarının ve yeni enerji kaynaklarının kuruluşu konusunda plan bölgelere başvurulmaktadır. Buna göre, her değişik sorun bir plan bölge oluşturmaktadır. Bu bölgeler mevcut ilişkilere göre tanımlanan homojen ve polarize bölgelerin ilerisinde planlama sonunda ulaşılması beklenen hedeflere odaklanması bakımından bütünleştirici bir özelliğe sahiptir. Mekânsal düzenleme, bölge özelliklerine göre ulusal planda öngörülen hedefler ve yatırımlar ya da bölgenin gelişme potansiyeline göre ortaya çıkan

[132] John R. Meyer, 1963, s. 23.
[133] Zeynel Dinler, 2016, s. 99.
[134] İlhan Tekeli, 2008, s. 177.

projeler ve ihtiyaçların ulusal plan ile bütünleştirilmesi ya da mekâna indirilmesini kapsamaktadır. Bunun sonucu olarak bölge stratejisi önem kazanmaktadır.[135]

Tüm devletler politika oluşturma amacı ve istatistiklerin toplanması için bir bölgeyi referans alabilirler. Örneğin, Fransa, ulusal planın bölgeselleştiği 1950'lerde yönetimsel ya da planlama bölgelerini oluşturmuştur. 1990'lı yıllarda İrlanda ve Yunanistan gibi merkezi devletler, Avrupa Birliği bölgesel fonlarının uygulaması ve Avrupa Birliği kriterlerinin amaçları için bölgesel seviyede yönetimsel kimlik oluşturmuşlardır. İngiltere'de ise on standart bölge neredeyse bu amaç için kurulmuş, buna rağmen bütünleşmiş bölgesel ofisler, birtakım merkezi hükümet birimlerinin faaliyetlerini koordine etmek için 1994'te kurulmuştur. Buna rağmen böyle bölgelerin bölgesel yürütmeden sorumlu olabilecek seçilmiş bir komiteye ya da meclise sahip olma açısından siyasal bir fonksiyonları olmamıştır.[136]

Avrupa Birliği açısından bakıldığında plan ve programlama bölgesinin önemine vurgu yapıldığı görülmektedir. Programlama ve bölgesel planlama temelinde, bölgesel politikanın uygulanması ve tasarlanması için en uygun coğrafi ve kurumsal seviyenin NUTS II olması gerektiğine yer verilmektedir. Bölgesel seviyenin çoğu üye devletin var olan kurumsal yapıda yakın olarak karşılaştığı, programlama deneyimlerini geçmişte uyguladığı bir seviye olduğu ifade edilmektedir. Kaliteli ve gerekli istatistiksel bilgiye ulaşılmasında bölgesel seviye, en iyi seviye olarak görülmektedir.[137] Avrupa Birliği açısından territoryal birimleri düzenleme sistemi olarak NUTS II düzeyindeki birimlere ise, Fransa ve İtalya'daki bölgeler, Avusturya'da Lander, İspanya'da özel yetkili bölgeler örnek gösterilebilir.[138]

---

[135] Ergun Taneri, 1986, s. 24-25.

[136] Michael Keating and John Loughlin, 2004, s. 4.

[137] European Parliament, 1988, s. 293.

[138] European Parliament and of Council, **Regulation on the Establishment of a Common Classification of Territorial Units For Statistics (NUTS)**, No. 1059, 2003, s. 55.

Avrupa Birliği mekânsal planlaması, ulusal ve uluslararası planlama, bölgesel politika, bölge planlaması ve detaylı arazi kullanım planı unsurlarını kapsamaktadır. Bu unsurlar içinde bölgesel politika, ekonomik faaliyetlerin dağılımına etki etmektedir. Bölgesel planlama, ekonomik ve sosyal bir politika ile fiziksel değişime bağlı bir strateji aracılığıyla bir bölge içindeki gelişmeyi şekillendirme girişimidir. Bölgesel planlama yerel yönetim düzeyi üzerinde ulusal düzeyin altında yapılabilir. Bu, bölgesel yönetimler ve taşra yönetimleri tarafından territory (bölge) gibi yönetsel alan olarak ya da kent bölgesi gibi fonksiyonel planlama alanı olarak belirlenebilir. Bölgesel planlama, özellikle yerellik koşulları ile ulusal politikaların amaçlarını ve mekânsal uygulamaları bir araya getirmektedir.[139]

Tezde incelenen kalkınmanın odaklı, fonksiyonel özellikleri bakımından ekonomik nedenlerle kurulmuş, bölgesel politikayı uygulamakta görevli bölgenin içinde ya da dışında olan yönetimin yetki alanı içinde kalan ve bu özelliği ile bölge planının uygulandığı alanı ifade eden bölgedir. Böyle bir bölgenin değerlendirilmesi, bölgesel planlamanın uygulandığı ülkenin bölgesel sorunlarının niteliğine ve yoğunluğuna belirlenmektedir.[140] Bu nitelik ve yoğunluğu belirleyen sosyoekonomik ilişkilerdir. Sosyoekonomik ilişkilerin belirlenmesi ilk aşamada belirli özellikler bakımından homojen bölgelere ilişkin çalışmalardan oluşmaktadır. İkici aşama ise belirli homojen özellikler içeren bölgelerden yararlanarak sosyoekonomik ilişkilerin mekândaki yoğunluğunun belirlenmesine dayanan polarize bölge çalışmalarını oluşturmaktadır. Üçüncü aşama, bölgeyi ve örgütlenmeyi ortaya çıkaran politikanın uygulandığı plan bölgedir. Bu aşamalar kalkınma odaklı bölgenin genel çerçevesinin çizilmesine yardım etmektedir.

[139] European Union, 1997, s. 24.

[140] Zeynel Dinler, 2016, s. 99; Arif Payaslıoğlu, 1966, s. 72-73; İlhan Tekeli, 1972, s. 50-51.

Kalkınma odaklı bölge, bu tezde ekonomik ve sosyal kalkınmanın gerçekleştirilmesinde sorumlu olan merkezden yönetimin değişimi ile açıklanmaktadır. Bunun temel nedeni, kalkınmanın anlayış ve uygulama bakımından özünde yönetsel işlev taşıması ve hükümetlerin sorumluluğunda olması nedeniyle politikalarının bir parçası olmasıdır. Kalkınma odaklı bölge, bölgelerin kalkınmasına ilişkin politikaların belirlenmesinde ve uygulanmasında, bölgesel çalışmaların yürütülmesi, önerilerin geliştirilmesi, örgütler arasındaki koordinasyon ve uyumun nasıl gerçekleştirildiği, örgütsel yapının değişiminin incelenmesine yardımcı olmak için bir açıklama noktası oluşturmaktadır.

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE PLANLI ULUSAL KALKINMA ODAKLI BÖLGE ANLAYIŞININ GELİŞİMİ VE ÖRGÜTLENMESİ (1923-1980)

Cumhuriyet'in kuruluşundan itibaren Türkiye'de ağırlıklı olarak bölgelerarası gelişmişlik farklarının azaltılmasına ve az gelişmiş bölgelerin kalkınmasına yönelik çalışmalar yürütülmüştür. Bölgesel sorunların niteliği ve yoğunluğu bakımından bu çalışmaların gelişimi, devletin kalkınma anlayışında ve bölgeye ilişkin politikalarında değişen bakış açısı ile paralellik göstermiştir. Devletin kalkınma anlayışının değişimi, bölge ölçeğinde bütüncül ve geniş kapsamlı bir planlama yaklaşımı ile üretilen politikalara uygun örgütlenmenin oluşturulmasını bölgesel problemlerin bir parçası haline getirmektedir.

İkinci Dünya Savaşı sonrasında Türkiye gibi kalkınmayı hedefleyen ülkelerde bölgeler etkili bir araç olarak öne çıkmıştır. Bu ülkeler açısından bölgenin ekonomik, sosyal ve fiziki açılardan planlanması, mekânın rasyonel şekilde düzenlenmesi ve bunun için gerekli araç ve gereçlerle en uygun duruma getirilmesi gerekmiştir.[141]

Cumhuriyet'in ilk yıllarında ekonominin Batı'ya eklemlenmesi, demiryolu ağırlıklı ulaşım politikası ve fabrikalar kurma temelinde sanayileşme politikası kalkınmaya bakışı şekillendiren ana çizgilerdir. 1930'lu yıllarda Dünya Ekonomik Krizi'nin getirdiği zorunluluklar ile milli iktisat anlayışı ve onun uzantısı olan devletçilik politikası uygulanmıştır.[142] Sanayileşmeye dayalı kalkınma politikası, sanayi planları ile yürütülmeye çalışılmıştır. 1940'larla birlikte savaş ekonomisi ve kapitalizme eklemlenme yılları başlamış; Milli Korunma Kanunu, Varlık Vergisi ve Toprak Mahsulleri Vergisi olmak üzere ekonomik, siyasi ve sosyal etkileri olan düzenlemeler

[141] İlhan Tekeli, 1972, s. 129.

[142] Tevfik Çavdar, **Türkiye Ekonomisinin Tarihi (1900-1960)**, Ankara, İmge Kitabevi, 2003, s. 170-181.

yapılmıştır. Sanayileşme politikası oluşturma isteği, 1946'da İvedili Sanayi Planı'yla, 1947'de Türkiye Kalkınma Planı (Vaner Planı)'yla sürmüştür. 1950'lerde ekonomi politikasının ana çizgisini liberal ekonomi politikaları şekillendirmiştir. Kentleşme ve dış göç, dış ekonomik yardımlar, özel girişimci yetiştirmeye yönelik sanayi politikası, ödemeler krizi ve bunalım, kalkınma anlayışı bakımından dönemin özellikli konuları arasında yer almaktadır.[143]

Bölgelere ilişkin çalışmalar hükümet programlarında, köy ve tarım ile ilgili konularla, geri kalmış bölgelerde yol, su, enerji ve eğitim gibi alanlarla ve Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerine yönelik politikalar ile yer almıştır.[144] Özellikle Fethi Okyar Hükümeti döneminde Doğu Anadolu'da demiryolu inşaatı, Karadeniz'in doğu illerine bağlanması, tarım konusundaki politikalar dönemin koşullarında ileri ve yeni politikalar olarak değerlendirilmiştir. Türkiye'nin sanayileşme mücadelesine girdiği bu dönemde Celal Bayar Hükümeti teknik ve rasyonel tarımın gelişmesini önemsemiştir. Tarım tekniği, toprağın verdiğini üretmenin ötesinde, piyasa koşullarına göre isteneni topraktan alma gerekliliği olarak görülmüştür. Bunu sağlayabilmek için başta buğday olmak üzere, toprak ürünleri politikasının ilkelerini, hayvancılığın sorunlarını ve orman işlerini kapsayan konularda çiftçiye ileri tekniği ulaştıracak ve milli ekonomi gereklerine uygun tarım rejiminin kurulması hedeflenmiştir.[145] Rasyonel kalkınmayı sağlayacak bir bölge ayrımı ile her bölgenin özel şartları ve bölgeye uygun tarım şekli belirlenerek bir program içinde gerçekleştirilmesi 1950 yılına kadar gündemde olmuştur.[146]

1950'li yıllarda Adnan Menderes Hükümeti, nüfusun büyük bir bölümünün tarım ile uğraştığı vurgusuyla, milli ekonominin ve ticaretin temelini tarım olarak

[143] Tevfik Çavdar, 2003, s. 244-383.

[144] Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği, **Türkiye'de Bölge Planlamasının Evreleri**, Ankara, Ankara, Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Yayınları, No. 2,1993, s. 190.

[145] Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği, a.g.e. , s. 191-192.

[146] Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği, a.g.e. , s. 192.

görmüştür. Her alanda kalkınmanın sağlanabilmesi için bu temelin kuvvetlendirilmesi amaçlanmıştır. Bunun sonucu olarak, tarım kredileri, sulama, hayvancılık, tarımsal öğretim, tarımda makineleşme ve tarımsal tekniği ilerletmeye yönelik çabalar gösterilmiştir. Doğu illerinin ve diğer geri kalmış illerin ön planda tutulması programda yer alsa da genel politika niteliğinde kalmıştır.[147]

1961 yılında kurulan birinci koalisyon hükümeti tarafından milli gelirin ve ihracatın büyük kısmının toprak ürünlerinden sağlanması nedeniyle tarımsal kalkınmanın temel sorun alanı olduğu belirtilmiştir. Ekilebilir toprakların sınıra ulaşmasıyla tarımsal üretimi artırmanın yolu, verimi yükseltmekte görülmüştür. Üreticiye ihtiyacını karşılayacak biçimde tarımsal kredi sağlanması, toprak reformunun anayasanın ruhuna uygun, ekonomik ve tarımsal yapıyla dengeli şekilde geliştirilecek önlemlerle sağlanması hedeflenmiştir. Yurdun geri kalmış bölgelerinin kalkındırılması için ilk defa bölge planlaması ifadesi kullanılarak, bölge çalışmalarının önemi vurgulanmıştır.[148]

Devlet, 1960'lı yıllarda görev alanının genişlemesi ve büyüme, ulusal kalkınma ile karakterize edilmiştir.[149] Bu yıllarda diğer az gelişmiş ülkeler gibi Türkiye de planlı kalkınma gereğine uyarak, kalkınmayı sektörel esaslı planlama tekniği uygulanan ekonomik planlara dayandırmıştır.[150] Böylelikle az gelişmişlikten kurtulmanın yolu, kalkınmanın yönetilebilir olduğu anlayışı ile planlamada ve devlet öncülüğünde geniş müdahalelerde görülmüştür. Batılı ekonomik kalkınma kuramları da, bu dönemde az

[147] Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği, 1993, s. 196-199.

[148] Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği, a.g.e. , s. 199.

[149] Birgül Ayman Güler, **Yeni Sağ ve Devletin Değişimi: Yapısal Uyarlama Politikaları (1980-1995)**, 2. Baskı, Ankara, İmge Kitabevi, 2005, s. 29.

[150] İlhan Tekeli, 2008, s. 146.

gelişmiş ülkelerin sermaye kıtlığı sorununun aşılması için sanayileşmeyi çözüm olarak sunmuşlardır. [151]

Türkiye'de bölgelerin kalkınmasına yönelik çalışmalar, 1950-1960 arası dönemde kamu yatırımlarının yönlendirilmesi üzerine kurgulanan bir yaklaşıma dayanmaktadır. 1960 yılından sonra bölge çalışmaları kalkınma planları ile az gelişmiş bölgelerin kalkındırılması önceliğinde sürdürülmüştür. Bu doğrultuda, bölgesel kalkınma projeleri, 1960-1970 döneminde kaynakların etkin kullanımının sağlanması ile ortaya çıkmış ve uluslararası kurumlarca desteklenmiştir. Dışsatıma yönelik teşviklerin ağırlık kazanması, teşvikler yolu ile az gelişmiş bölgelerin desteklenmesi ve bu bölgeler için projeler üretilmesi benimsenmiştir.[152] 1970'lerden başlayarak 1980'lere kadar bölge planlaması çalışmaları yavaşlamıştır. Bu yıllar arasında uygulamada sıklıkla turistik yörelere ve kıyılara ait çevre düzeni planlarına ve anakentlerdeki çalışmalara ağırlık verilmiştir. Kalkınmada öncelikli yörelere destek verilerek, yatırımlardan pay almasına yardımcı olacak faaliyetler gerçekleştirilmiştir.[153]

Bu bölümde kalkınma odaklı bölgenin gelişimi Devlet Planlama Teşkilatı öncesinde bölgelerin kalkınmasına ilişkin çalışmalar ve örgütlenmeyi içeren 1923-1960; planlı kalkınma dönemine geçiş ile yürütülen çalışmalar ve örgütlenmeyi içeren 1960-1980 olmak üzere iki ana dönemde incelenmektedir.

1. DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI ÖNCESİNDE BÖLGELERİN KALKINMASINA İLİŞKİN ÇALIŞMALAR VE ÖRGÜTLENME (1923-1960)

Türkiye'de kalkınma odaklı bölgenin gelişiminin incelenmesinde planlı kalkınma anlayışı öncesinde bölgelerin kalkınmasına ilişkin yapılan çalışmalar ve örgütlenme ilk dönemi oluşturmaktadır. Bu dönem, bölgelerarası gelişmişlik farklarının

[151] Birgül Ayman Güler, 2005, s. 43-44.

[152] Ayda Eraydın, "Bölgesel Kalkınma Kavram, Kuram ve Politikalarında Yaşanan Değişimler", **Kentsel ve Ekonomik Araştırmalar Sempozyumu**, 2004, C. 1, s. 139-140.

[153] Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği, 1993, s. 97-98.

oluşumunu kapsayan Cumhuriyet öncesi, Cumhuriyet'in kuruluş yıllarında bu farklılıkları azaltmaya yönelik çalışmalar ve örgütlenmeyi kapsayan 1923-1950, liberal ekonomi ekseninde bölge çalışmaları ve örgütlenmeyi kapsayan 1950-1960 olmak üzere üç alt dönem ile incelenmektedir.

1.1. Cumhuriyet Öncesi Dönem: Bölgelerarası Gelişmişlik Farklarının Oluşumu

Anadolu'nun bölgelerarası gelişmişlik farkları, Osmanlı'dan Cumhuriyet'e aktarılan bir olgudur.[154] Ekonomik gelişmenin ve bölgelerin kalkınmasının sağlanmasında, bölgelerarası gelişmişlik farklarının azaltılmasına yönelik çalışmalar uzun dönem temel problemi oluşturmuştur.

Osmanlı'nın 16. yüzyıldaki önemli ekonomik niteliği, yerel kontrolü, uyguladığı yayılma politikası, düzenli dağılan bölgesel yerleşme merkezlerine dayanmaktaydı. Önemli coğrafi farklılıklara sahip olmasına rağmen, aralarında önemli gelişme farklılığı olmayan bölgeler, kademeli yerleşme hiyerarşisi (başkent, bölgesel merkezler, pazar şehirleri ve köyler) içindeydiler.[155] Feodal düzende yerleşme organizasyonu, teknolojinin sınırlarına bağlı olarak kendi içinde bütünleşmiş dengeli bir yapıdaydı. Bu dengeli yapıda toprağın ve kontrol edilen grubun büyütülmesi fetih ile sağlanmıştır. Fetih yoluyla elde edilen yerlerin artık ürününün kontrol edilebilmesi ve sistemle bütünlüğünün sağlanması bir örgütleşme sorununa dayanmaktadır. Örgütleşme, kontrol gruplarının artması ile kentleşme gereğini doğurmuştur. Kuvvet dağılımı, merkez uç modeli şeklinde belirlenmiştir. Uç, savaşçı güçlerin yığıldığı ve bütünleştirmeyi sağlamak için yapılan sürgün yerleştirmeleri gibi önemli mekân organizasyonu problemlerini taşıyan bir parçadır.[156]

[154] Zeynel Dinler, 2016, s. 191.
[155] Zeynel Dinler, a.g.e. , s. 191-192.
[156] İlhan Tekeli, 1972, s. 91-93.

Merkez ile bölgeler arasındaki ve ayrıca bölgeler içindeki hiyerarşik yapı, 17. yüzyıl ve 18. yüzyılda çözülmeye başlamıştır. Bu dönemde Osmanlı İmparatorluğu'nun bölgelerinde gelişme farklılıklarının oluştuğu, Avrupa'da ortaya çıkan sanayileşme hareketlerine ayak uyduramadığı ve Batı'ya bağımlı bir gelişme çizgisine girerek yarı sömürge konumuna geldiği görülmektedir. Endüstrileşmenin savaş tekniğinde ateşli silahlar lehine getirdiği değişiklik, Osmanlı'yı devamlı talim gören ve ateşli silah kullanan bir ordu beslemek zorunda bırakmıştır. Bu durum, eyalet askerlerinin sayısının azalmasına neden olmuş, eyalet askerlerine dayalı mir'i arazi sisteminin bozulması, toprakların sipahiler yerine vergi karşılığı mültezimlere verilmesine yol açmıştır. Mir'i arazinin bozulmasıyla toprakta çalışan reaya kötü bir duruma düşmüştür. Bu duruma Avrupa'daki merkantilist politikaya dayanan fiyat yükselişleri ve nüfus patlaması eklenince, Celali İsyanları olmuştur. Sonuç olarak büyük bir göç hareketi başlamıştır. Reaya, yaşadıkları köyleri terk etmiş, ıssız yerlere ya da bölge merkezlerine yerleşmiştir ve bunu büyük işsizlik kitlelerinin oluşumu izlemiştir.[157]

Şerif Mardin'e göre oluşan bölgesel farklılıklar, 19. yüzyılda Anadolu tarımının önemli özelliklerinden birini oluşturmaktadır. Bu yüzyılda yaygınlaşan kapitalizm, gelişen teknoloji ve değişen üretim ilişkileri ve imparatorluğun son zamanlarında yaşanan savaşlar ve isyanlar sonucunda gerçekleşen nüfus hareketleri de bölgesel farklılıkları arttıran unsurlar olmuştur.[158]

19. yüzyıl, Batı'nın sanayileştiği, hammaddeler satın aldığı ve işlenmiş mamullerini satacağı pazarlar aramaya başladığı dönemdir. 1838 İngiliz Ticaret Anlaşması ve izleyen anlaşmalarla, Batı'nın fabrikasyon ürünlerinin Osmanlı topraklarında hiçbir kısıtlamaya tabi olmadan satılması, Osmanlı şehirlerindeki

[157] Zeynel Dinler, 2016, s. 192-193.

[158] Şerif Mardin, **Türkiye'de Bölgesel Politika: Sosyal ve Kültürel Farklılıkların Orijini**, Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar, İstanbul, 1989, s. 144'ten aktaran: Sait Aşgın, ''Türkiye'nin Yerel Bölgesel Kalkınma Deneyimine Tarihsel Bir Bakış, Hatalar ve Kazanımlar'', **IV. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu**, TODAİE, Ankara, 19-20 Ekim 2009, s. 5.

sürdürülen ekonomik faaliyetleri kötü duruma getirmiştir. Geleneksel sanayiler çökerken, Osmanlı kentleri üretim işlevini kaybederek, dağıtma ve toplama işlevlerini yerine getiren birimlere dönüşmüşlerdir.[159]

Osmanlı bu dönemde, yarı sömürge niteliğinin açık belirtisi olan dış borçlanmalar nedeniyle, devamlı olarak ayrıcalıklar arayan, ülkedeki yabancı sermaye yatırımları, kapitülasyonlar ile iktisadi, askeri ve siyasal olarak yayılmacı devletlerin kontrolüne girmiştir.[160]

Dışa bağımlı yeni yerleşme düzeninde önemini kaybeden kentler, nüfuslarını koruyamamışlardır. Sanayileşen Avrupa ülkeleri ile ulaşım bağlantısı sağlayan özellikle Mersin, İzmir ve Trabzon gibi liman kentleri kalabalıklaşmaya başlamıştır. Doğu Anadolu ve Güneydoğu Anadolu kentlerinin ekonomik öneminin azalması sonucu Anadolu'da bölgelerarası dengesizlik başlamıştır.[161] Tekeli'ye göre, Osmanlı zamanında bölgesel dengesizlik, emperyalist ilişkiler nedeni ile ortaya çıkmıştır.[162] Bu dinamikler, Cumhuriyet'in kuruluş yıllarında bölgesel dengesizliği gidermeye yönelik politikaların temelini oluşturmuştur.

1.2. Cumhuriyet'in Kuruluş Yılları: Bölgelerarası Gelişmişlik Farklarını Azaltmaya Yönelik Çalışmalar ve Örgütlenme (1923-1950)

Cumhuriyet'in kuruluş döneminde bölgeye ilişkin bakış açısı, Osmanlı toplum düzeninin doğurduğu sonuçlara tepkisinin yoğunluğu ile ülkelerin mekân organizasyonu bakımından öne çıkan hedefleri, Batılılaşma, Osmanlı imajının kaldırılması, milli endüstrinin korunması ve Anadolu'nun geliştirilmesi ile şekillenmiştir. Cumhuriyet döneminin temel özelliği, Osmanlı'nın karşı karşıya kaldığı emperyalist denetime karşı

[159] Zeynel Dinler, 2016, s. 193.

[160] Korkut Boratav, **Türkiye İktisat Tarihi (1908-2009)**, 16. Baskı, Ankara, İmge Yayınevi, 2012, s. 19-21.

[161] Zeynel Dinler, a.g.e. , s. 192-193.

[162] İlhan Tekeli, 1972, s. 111.

çıkması ve onu değiştirmeye çalışmasıdır. Birinci Dünya Savaşı sırasındaki mekân organizasyonunun ve ulaştırma sisteminin problemlerinin yakından görülmesi bilinçli bir yerleşme ve ulaşım politikası güdülmesini sağlamıştır ve mekân organizasyonunda önemli değişimleri getirmiştir.[163]

Dünya içinde Türkiye'nin konumunu belirleyen Lozan Antlaşması ve 1929 yılında ortaya çıkan ve kapitalist dünya ekonomisini ilgilendiren kriz, dönemin en belirgin gelişmeleri olmuştur. Bu gelişmelere bağlı olarak, devletin desteğiyle milli bir burjuvazinin yetiştirilmesi kalkınmanın ve modernleşmenin temel işleyiş biçimi olarak görülmüştür.[164] 1923'ten sonra ticaret kesiminden başlayarak ekonominin yenilik hamleleri ile hareketlendiği yıllardır. Bu yenilik hamlelerinin, milli bir öz taşıyarak yabancı kaynaklarla ekonomik destek verilmesi ile imar ve inşa (kalkınma) hareketine dönüşeceği görüşü egemen olmuştur.[165]

Cumhuriyet'in kuruluş yıllarında ülkesel ve bölgesel bir planlama çalışması dışında değerlendirilebilecek, şehirlerde sürdürülen sistemli fiziki planlama gayreti kendini göstermiştir. 1924 yılında Réne Dangé tarafından İzmir için bir plan yapılmıştır. Ayrıca, Ankara'nın modern bir şehir olarak gelişmesi amacıyla, 1928 yılında Jansen tarafından Ankara İmar Planı yapılmıştır.[166] Bu imar planı raporunda yeni şehircilik, sokakların ve yolların yapımının daha ilerisinde, Türkiye'nin şehircilik varlığında milli amaçların göz önüne alınarak zamanın gereklilikleri ile milli birlik ve gençlik için çalışılması, yeni tekniklerin ve mahalli yararın gözetilmesi ilkelerine dayandırılmış ve halka hizmet olarak belirtilmiştir.[167]

---

[163] İlhan Tekeli, 1972, s. 112.

[164] Korkut Boratav, 2012, s. 39-44.

[165] Bilsay Kuruç, "Sunuş", **Belgelerle Türkiye İktisat Politikası (1929-1932)**, B. 1, C. 1, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, 1988.

[166] İlhan Tekeli, a.g.e. , s. 125.

[167] Hermann Jansen, **Ankara İmar Planı**, İstanbul, Alaeddin Kıral Basımevi, 1937, s. 5-6.

Dönem içerinde demiryollarının millileştirilmesi ve Anadolu'nun Doğusu'nda yaygınlaştırılması ayrıca iktisadi devlet teşekküllerine ait fabrikaların ülkede yaygınlaştırılması amaçlanmıştır. Başkent olarak seçilen Ankara, Anadolu'nun ortasında idari merkez olmasının ayrıcalığıyla kalabalıklaşırken, İstanbul'a yönelen göçe set çekmiştir. Bu yönüyle Ankara'nın başkent seçilmesi, Anadolu'nun gelişmesi yönünde atılan ilk ciddi adım olarak değerlendirilmiştir.[168]

Liberal iktisadi gelişme, 1923-1929 döneminin temel ekonomi politikası olarak benimsenmiştir. Küçük'e göre, devletin katılımı ile kapitalistleşme sürecinin hızlanması için çalışmak dönemin temel çizgisini oluşturmuştur.[169] Bu anlamda milli ekonominin geliştirilmesindeki ilk çaba, 17 Şubat 1923'te İzmir İktisat Kongresi'nin yapılmasıdır. Kongrenin amacı, özel sektörün geliştirilerek ulusal ekonomiye katkı sağlanması ve özellikle Türk girişimciler geliştirilmesine yönelik ilkelerin belirlenmesidir.[170] İş Bankası'nın ve Sanayi ve Maden Bankası'nın kurulması, Sanayi Teşvik Kanunu'nun çıkarılması, özel girişimin geliştirilmesi bakımından dönemin örnek düzenlemeleridir. Ancak 1932 yılından itibaren devletin ekonomik hayata doğrudan müdahalesi başlamış ve karma ekonomik düzen meydana gelmiştir.[171]

1930'lar güçlü bir sanayileşme arzusu taşımaktadır. Bu yıllarda devletçiliğin yönünü belirleyen sanayileşme ile ortak bir çizgide buluşmasıdır. Sanayileşme, büyük soluklu bir hamle olarak görülmüş, liberalizmin bu stratejiye uygun bir zemin hazırlamadığı düşünülmüştür. Dolayısıyla 1930-1935 yıllarında toplumda liberalizm kurumlarına ayrılan yerin daraldığı bir dönem olmuştur. Yönetimin ekonomideki ana

[168] Zeynel Dinler, 2016, s. 200-203.

[169] Yalçın Küçük, 1978, s. 240.

[170] Ömer Bilen, **Bölgesel Yerel Kalkınmada Kullanılabilecek Finansal Sistemler, Aracı Kurumlar ve Türkiye için Öneriler**, T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı Uzmanlık Tezi, Temmuz, 2003, s. 17.

[171] T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, **İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972)**, s. 100.

çizgisi yerli ve özel sermayeyi desteklemek ve korumaktır. Bu, milli iktisadın bir yolu olarak benimsenmiştir.[172]

Bu dönemde kalkınma sürecinde belirleyici olan devletçilik, altyapı ve hizmet alanlarında gelişmeye yönelmiştir. Ülkenin ekonomik alt yapısının kurulmasında, Kamu İktisadi Teşebbüsleri temel rolü üstlenmiştir. 1930'ların sorunlarının aşılması ve kuruluş yıllarında devletin ekonomideki rolü bu gelişmelerle şekillenmiştir.[173] Küçük, gelir göstergeleri, üretilen ürün cinsi, sağlanan iş bölümü ve kapitalistleşme açısından devletçiliği ileriye yürüyüş dönemi olarak nitelendirmiştir.[174]

Türkiye'deki ilk planlama gayreti bu dönemde gerçekleşmiştir. 1929 Ekonomik Krizi'nin etkileri sonucunda Sovyetler Birliği'nde görülen ilk beş yıllık kalkınma planı deneyimi Türkiye'nin Rusya'dan faizsiz bir dış yardım elde edişi ile gündeme gelmiştir. Birinci Beş Yıllık Sanayi Planı, Rusya'daki planlama çalışmalarında yer alan Orlof başkanlığındaki heyetin araştırma sonuçlarına dayanmıştır.[175]

1934-1938 dönemini içeren Birinci Beş Yıllık Sanayi Planı (BBSP) ve sonraki yıllarda oluşturulan İkinci Beş Yıllık Sanayi Planı (İBSP), tüketim mallarında ithal ikamesi türünde bir sanayileşmeyi benimsemiştir. Planlamanın tüketim mallarında ithal ikamesi türü bir sanayileşme tercihi ile öne çıkarılması, Tekeli'ye göre dünya ülkeleri arasında Türkiye'nin tarım toplumu olarak görülmesine iktisadi ve siyasi açıdan tepkinin ürünüdür. BBSP, ekonominin geneline yönelik olmaktan çok, sanayi sektörü ile sınırlı olması bakımından kısmi bir plandır. Planın uygulamaya girmesinden iki yıl sonra İBSP hazırlanarak, 1938 yılının sonunda uygulamaya konulmuştur. İçeriği ve ülkede harekete geçirmesi beklenen iktisadi ve sosyal canlılık açısından daha kapsamlı

[172] Bilsay Kuruç, **Mustafa Kemal Döneminde Ekonomi**, 1. Baskı, Ankara, Bilgi Yayınevi, Bilgi Dizisi No. 52, Aralık 1987, s. 125.
[173] Bilsay Kuruç, 1987, s. 140; Uğur Sadioğlu, M. Kemal Öktem, "Ulusal Kalkınmanın Döngüsü: Türkiye'nin Kalkınma Yönetimi Sorunsalı", **IV. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyum Bildirileri**, TODAİE, Yayın No. 351, 2009, s. 91.
[174] Yalçın Küçük, 1978, s. 251.
[175] İlhan Tekeli, 1972, s. 125.

ve ayrıntılı olarak hazırlanmıştır.[176] Bu planı yönlendirdiği söylenen Thornburg Raporu ve Dünya Bankası Raporu, Türkiye için çok yönlü bir planlamanın mümkün olmadığını ileri sürmüş ve planlarda sanayileşmeye ağırlık verilmesini eleştirmiştir.[177]

Türkiye'de bu dönemde uygulanan sanayi planları, bugünün koşullarında iktisadi kalkınma planları değildir. Bu planlar, ülkede temel sanayinin kuruluşunu hedefleyen teknik planlardır ve yatırım alanlarının belirlenmesinde sosyal etkenler ve ülkenin kendine yeterli olması göz önünde bulundurulmuştur.[178]

İkinci Dünya Savaşı'nın getirdiği zorluk nedeniyle, BBSP ve İBSP uygulanamamıştır. Ancak plan yapma isteği devam etmiştir. 1944 yılında bir kalkınma planı hazırlanması için Planlama Komisyonu kurulması öngörülmüştür. 1946 yılında oluşturulan İvedili Sanayi Planı, önceki sanayi planlarından daha bütüncül olarak sanayi ve tarım programlarını içermiştir. Planın amacı, savaş sonrası sömürge durumuna düşmekten kaçınmak, milli bütünlüğü korumak ve bunun için üretimde sanayi ve ulaştırma işlerini genişleterek ülkeyi hızlı bir bütün haline getirecek yolları aramak şeklinde belirlenmiştir. Çavdar'a göre planın 1930'ların bağımsız milli yapısını yansıttığı söylenebilir.[179] Bu dönemde bir diğer plan denemesi, 1947'de oluşturulan Türkiye İktisadi Kalkınma Planı (Vaner Planı)'dır. Plan temel olarak tarım ve fiziki altyapı ağırlıklı kalkınma programını içermiştir. Devletin, özel sektörün istediği alanda etkinlikte bulunması için gerekli ortamı sağlayarak ekonomik etkinlikten uzak durması temel ilkelerden biri olarak görülmüştür.[180]

Türkiye Cumhuriyeti'nde süregelen bazı öncelikli sorunların giderilme isteği içinde ve uluslaşma sürecinin bir parçası olarak, 1941 yılında Birinci Coğrafya

[176] Hakan Mıhçı, 2002, s. 164-166.

[177] İlhan Tekeli, 1972, s. 128.

[178] T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, **Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967),** Ankara, 1963, s. 10.

[179] Tevfik Çavdar, 2003, s. 335-336.

[180] Tevfik Çavdar, a.g.e. , s. 337-338.

Kongresi yapılmıştır. Maarif Vekilliği tarafından yapılan kongrenin toplanma amaçlarından birini Türkiye coğrafyasının ana hatları ve yerlerin adlandırılması oluşturmuştur. 1941 yılında bugünkü anlamda bölge "*mıntıka*", bölüm "*bölge*", yöre ise "*tali bölge*" olarak adlandırılmıştır. 7 bölge ve bunların detaylandırıldığı 21 bölüm belirlenmiştir. Bunların ayrımında esas coğrafi kriterler olmuştur ve komisyon üyeleri tarafından bu sınırlarda zaman içinde değişiklikler olabileceği belirtilmiştir.[181] Dolayısıyla bu dönemde ilk bölümde bölgenin ayırıcı niteliği olarak belirlenen coğrafi eksende yönetsel fonksiyonu bulunmayan bir bölge tanımının yapıldığı görülmektedir. Başka bir şekilde değerlendirmek gerekirse coğrafi kriterler ile homojen olan bölgelerin tespit edilme ihtiyacı, kalkınma odaklı bölgenin gelişimindeki ilk tanımlama aşamasına işaret etmektedir.

Keleş'e göre, bu dönemde devletin temel problemi bağımsızlığını pekiştirmek ve varlığını korumaktır. Geri kalmış yörelerin kalkındırılması sorununa yönelik çözümler geliştirmek için fazla gayret gösterildiğini söylemek güçtür.[182] Doğu sorunu da bu konular arasında yer almaktadır. Hükümet, yatırımların hem şehirlerde dağılması ve yayılması hem de belli bazı noktalarda yoğunlaşması yöntemlerini denemiştir.[183]

Demiryolları, limanlar, su, köprü, yapı, imar ve bayındırlık gibi alt yapı hizmetlerinin, şirket ve müesseselerin işlerinin yürütülmesi ve bu işlerin yapımında yetkili fen memurlarının yetiştirilmesi amacıyla 26.05.1939 tarihli ve 3611 sayılı "*Nafia Vekâleti Teşkilat ve Vazifelerine Dair Kanun*" çıkarılmıştır. Kanun ile 2290 sayılı Belediye Yapı ve Yollar Kanunu'nun 1'inci, 2'nci ve 3'üncü maddelerinin Dâhiliye

[181] Sedat Avcı, "Birinci Coğrafya Kongresi ve Türkiye'nin Coğrafî Bölgeleri Hakkındaki Tartışmalara Dair Bir Not", **Türk Coğrafya Dergisi**, 2012, S. 57, s. 95-99.

[182] Ruşen Keleş, 2012, s. 353.

[183] Ruşen Keleş, "Şehirleşme Politikamız ve Doğu Anadolu Bölgesi", **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, 1966, C. 21, S. 4, s. 29.

Vekâleti'ne ve Ankara İmar Müdürlüğü'ne verdiği görevler,[184] Nafia Vekâleti'ne devredilmiştir. [185] Bakanlık, devlet yapı işlerinin teknik ve mimari açıdan ve yurdun imar işlerini ise şehircilik açısından düzenlenmesi, belediyelerce uzmanlara yaptırılacak imar planlarının denetimi ve onayı ile görevlendirilmiştir. Nafia Vekâleti'nin merkez teşkilatı içinde bu görevleri yerine getirmek üzere Yapı ve İmar İşleri Reisliği oluşturulmuştur.[186]

Dinler'e göre bu dönemde kalkınma yaygın bir özelliğe sahiptir. Devlet, özellikle, çoğu şehir ile Ankara ve İstanbul arasında bağlantı kurulmasına yönelmiş; özel kesimin uzanamadığı alanlarda, ülke içindeki geniş kaynakları işlemeye ve birçok şehirde fabrikalar kurmaya çalışmıştır. Bu dönemdeki yayılma politikasından Doğu ve Güneydoğu gerektiği gibi yararlanamamıştır.[187] Dönemin son yıllarında Doğu'nun kalkınmasına yönelik özel bütçe oluşturulmuşsa da, ülkede doğu ve batı arasında ayrım yapılamayacağının düşünülmesi nedeni ile uygulanamamıştır.[188]

Kuruluş yılları ve tek partili siyasal dönemi, dünya ekonomisi ile hammadde ihracatı yaparak bütünleşme, tarım ve ticaret sermayesi ekseninde gelişme, ülke sınırlarını korumayı hedefleyen politikalarla ayırt edilebilen bir dönemdir. Dönemin egemen yönetsel anlayışını oluşturan güçlü merkeziyetçiliktir. Devletin taşra örgütlenmesinin il ve ilçe esasına dayandırılması ve yerel yönetimlerdeki güçlü vesayet

[184] Bu görevler, ilgili kanunun birinci faslında belediye harita ve projeleri başlığı altında ele alınmıştır. Kanunun 1'inci maddesine göre, Belediye Kanunu'nun 4'üncü maddesine göre yapılması gereken sınır haritaların ait hükümler aynı kalmak üzere, her belediye hali hazır haritasını Dâhiliye Vekâlet'ine göndermekle sorumlu kılınmıştır. Yine ilgili kanunun 1'inci ve 2'nci maddelerinde beldelerin gelecekteki şehir planının onaylanmasında Ankara İmar Müdürlüğü'nün yetkili olduğuna yer verilmiştir.

[185] Resmi Gazete, 26.05.1939 tarih ve 3611 sayılı Nafia Vekâleti Teşkilat ve Vazifelerine Dair Kanun, 30.05.1939, 4219, madde 30.

[186] RGT: 30.05.1939, 4219, madde 5 ve 7.

[187] Ruşen Keleş, 1966, s. 29-30.

[188] Zeynel Dinler, 2016, s. 202.

esastır. Bölge ölçeğinde örgütlenmeler ise, siyasal bir gerekçe ile dönemin özgül koşullarına uygun olarak ortaya çıkmıştır.[189]

Ekonomide ve yönetimde devlet tarafından sağlanan düzen, bu yıllarda sermaye kesimine denetim sağlamaya yönelmiştir. Yönetsel süreçler ve ekonomik politikalar ile yapılmak istenenlere paralel olarak, ekonomik duruma uygun siyasal ve yönetsel şartlar oluşturulmuştur. Toplumda ekonomik ve yönetsel olarak denetim işleyişini kurma isteği, merkeziyetçiliği egemen kılmıştır. Bu doğrultuda dönem içindeki örgütlenme anlayışı, Osmanlı'da var olan yönetim kademelerinin kaldırılmasıyla başlamıştır ve 1924 Anayasası'ndan itibaren yaygın hale gelmiştir. 1929 tarihli Vilayet İdaresi Kanunu ile birlikte, bölge düzeyinde örgütlenme örneği olarak Umumi Müfettişlikler Kanunu bu çerçevede değerlendirilebilir. Cumhuriyet rejimi yeni bir devlet düzeni kurarken öncelikle yönetsel kontrolün sistemleştirilmesine önem vermiştir. Bu gelişme ile devlet iktisadi denetimi gerçekleştirebilmesinde elverişli bir ortam hazırlama gayretinde olmuştur.[190]

Cumhuriyet döneminde bölge ölçeğinde düzenlenen ve dönemde merkezileşmenin önemli unsuru olan umumi müfettişliklere 1913 yılında oluşturulan İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu'nun kaynaklık ettiği söylenebilir.[191] 1929 yılına kadar yürürlükte kalan kanunun 1'inci maddesinde yönetim açısından ülkenin teftiş

---

[189] Sonay Bayramoğlu, "Türkiye'de Bölgesel Politikaların Gelişimi", **Bölge Kalkınma Ajansları Nedir Ne Değildir?**, Menaf Turan (Der.), 1. Baskı, Ankara, Paragraf Yayınları, 2005, s. 43.

[190] Nuray Keskin, **Devletin Toprak Üzerinde Örgütlenmesi: Türkiye'de İllerin Yönetimi**, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yönetim Bilimleri Anabilim Dalı Doktora Tezi, 2007, Ankara, s. 223.

[191] Umumi Müfettişlikler, Osmanlı'da II. Abdülhamit Dönemi'nde Anadolu Islahatları kapsamında uygulanmıştır. Rusya, Fransa, İngiltere'nin isteklerine uygun olarak Vilayet-i Sitte'nin ihtiyaçları doğrultusunda 1895 yılında Anadolu Vilayet - ı Umum Müfettişliği; 1902 yılında Makedonya Umum-i Müfettişliği; Mahmut Şevket Paşa Hükümetinde 1914 yılında Vilayet-i Şarkiye Islahat Müfettişliği; Padişah Vahdettin Dönemi'nde de 1920 yılında Anadolu Fevkalade Umumi Müfettişliği kurulmuştur. Hakan Bacanlı, **Cumhuriyet Dönemi Olağanüstü Bölge Yönetim Uygulamaları**, Ankara Üniversitesi, Türk İnkılap Tarihi Enstitüsü, Doktora Tezi, Ankara, 2012, s. 31-32, 37, 44. Umumi müfettişliklerin bir kademe olup olmadığına ilişkin tartışma 1921 Anayasası oluşturulması süreci ve sonrasında geniş ölçüde tartışılan bir konu olmuştur. Umumi müfettişliklere genel yaklaşım, geçici bir zamana ve olağanüstü ihtiyaçlar kapsamında oluşturulduğu ve bir yönetsel kademe oluşturulmadığı yönünde olsa da, Osmanlı vilayetlerine dönüşü temsil ettiği düşünen yaklaşımlar da olmuştur. Nuray Keskin, 2007, s. 332-336.

bölgelerine ayrılmasının gerekliliği düzenlenmiştir. Umumi müfettişlerin görev ve yetkilerinin "*Umumi müfettişliklerin yetkili uzmanlara, bölgelerin orman, maden, tarım ve eğitim durumunu, kalkınma olanaklarını, yollarını inceletmesi*" ve "*bölgenin içerisinde ortak işlerin görülmesinde uyumun sağlanması*" şeklinde düzenlenmesinden yola çıkarak Keleş, bu örgütlerin bir tür bölge plancılığı görevi yapacağını düşündürdüğünü ifade etmektedir.[192]

1921 Anayasası 22'nci ve 23'üncü maddelerinde Umumi müfettişlikleri, vilayet, kaza ve nahiyenin yanında ayrı bir başlık olarak düzenlemektedir. Bu maddelere göre illerin iktisadi ve sosyal ilişkilerine göre birleştirilmesiyle umumi müfettişlik kıtaları oluşturulmuştur. Umumi müfettişlikler, güvenliğin sağlanması, genel daire işlemlerinin denetimi ve umumi müfettişlik içerisinde yer alan illerin ortak işlerinde uyumun sağlanması ile görevlendirilmiştir.[193]

1924 Anayasasında Umumi Müfettişlik düzenlemesi yer almamıştır. Ancak 1927 yılında 1164 sayılı Umumi Müfettişlik Teşkiline İlişkin Kanun'un çıkarılması, umumi müfettişlik uygulamasının ilgili anayasa tarafından yasaklanmadığını ortaya koymuştur. Kanun ile birden çok ili ilgilendiren ve bu illerin ortak faaliyetleri yürütmek amacıyla İçişleri Bakanlığı'na bağlı genel müfettişliklerin kurulmasına yer verilmiştir. Genel müfettişlikler ilgili mıntıkaları kapsamında güvenlik ve sıkıdüzenin sağlanması, kanunların uygulanması ile görevlendirilmişlerdir.[194]

1928-1949 yılları arasında yirmi ili kapsayacak şekilde kurulan dört umumi müfettişlik bölgesi çalışmaları yönünden değerlendirildiğinde, Geray'a göre Trakya Umumi Müfettişi Kazım Dirik'in köy ile ilgili çalışmaları haricinde Türkiye'nin

---

[192] Ruşen Keleş, **Kentleşme Politikası**, 12. Baskı, Ankara, İmge Kitabevi, 2012, s. 318.

[193] Ceride-i Resmiye, 20.01.1921 tarih ve 85 sayılı Teşkilat-ı Esasiye Kanunu, 3. Tertip Düstur, C.1, S. 196, madde 22 ve 23.

[194] Ceride-i Resmiye, 5.06.1927 tarih ve 1164 sayılı Umumi Müfettişlik Teşkiline Dair Kanun, 16.06.1927, 634, madde 1 ve 3.

yönetim yaşantısı açısından bölgesel kalkınmadan ziyade, kolluk ve güvenlik amacının öne çıktığı örgütler olarak görülmektedir.[195] Keleş'e göre, 1927 yılında yürürlüğe konulan Genel Müfettişlik Görev ve Yetkilerine Dair Talimatname'nin kaldırılarak; yerine 1945 yılında 3-2222 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı'yla umumi müfettişliklerin bölgelerinde görev ve yetki yönünden hükümetin ve bütün bakanların temsilcisi olarak düzenlenmesi, bölgesel kalkınma ile ilgili birtakım görevleri yerine getirebileceklerini ortaya çıkarmıştır. Bu karara göre, umumi müfettişlikler bölgelerinin ekonomik, sosyal, yönetsel, kültürel olarak birçok alanlarda ve bayındırlık çalışmalarının takibi ve ilgili hizmetlerin yürütülmesi, çalışma birliği planının yapılması, bölgelerini ilgilendiren göçmenlerin ve halkın iskânının ve refahın sağlanması, köylülerin ve çiftçilerin toprağa sahip olma konularının valiler özelinde takibi ve yerinde uygulanışı konularında görevlendirilmişlerdir. Keleş, bu düzenlemeleri bölge plancılığının koordinatör vali ve bölge valisi ihtiyacının temelini oluşturan uygulamalar olarak değerlendirmiştir.[196] Bu kuruluşlar, bölgesel kalkınma kuruluşu değil, ülkede huzur ve güvenliğin sağlaması için kurulan, kalkınma konularında uyumlu çalışmalar yapma görevi, ikincil düzeydeki görevleri arasında yer almaktadır.[197]

Cumhuriyet'in territoryal örgütlenmesi, il ölçeğini esas almıştır. Keskin'e göre bu dönemde, sömürgeleşme çemberinin aşılması, bir bütün olarak kapitalistleşmeye yönelik politikaların yapılması, yeni siyasal düzenin benimsenmesi ile illerin yönetimi biçimlenmiştir. Yasanın illerin genel yönetiminin düzenlendiği bölümü, 1949 yılında çıkarılan Vilayet İdaresi Kanunu ile ortadan kaldırılırken, bir yerel yönetim olarak ili düzenleyen bölümü, 1984 yılında değişikliğe uğramış; ancak 2005 yılına kadar da yürürlükte olmuştur. Bu dönemde il kademesini aşan bölge yönetiminin oluşturulması

[195] Cevat Geray, "Bölgesel Gelişme için Planlama ve Örgütlenme", **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, 1997, C. 52, S. 1, s. 303.

[196] Ruşen Keleş, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, 5. Baskı, İstanbul, Cem yayınevi, 2006, s. 171-172.

[197] Ruşen Keleş, a.g.e. , s. 319.

ve yerel yönetim olarak ili düzenleyen yeni kanun çıkarılmasına ilişkin arayışlar sürekli gündemde olmuştur.[198]

Bacanlı'ya göre umumi müfettişliklerin kuruluş zeminindeki politik düşünce farklılığı ve dış kaynaklı ıslahatlarla gelişmesinin dışında, dönem içinde devletin taşradan haber alabilmesinde, kanunların uygulanmasında, belirli bir bölgedeki kontrolün, asayişin ve güvenliğin sağlanmasında mülki ve askeri yetkiler verilmiş etkili yapılar olduklarını söylemek mümkündür.[199] Koçak'a göre, umumi müfettişlikler tek partili dönemin yönetim mekanizmasının en önemli öğesi olmakla birlikte aynı zamanda arka planda kalması gereken bir öğesiydi.[200] Bu arka plan, bize dönemin hâkim ideolojisinin[201] umumi müfettişlikler ve ileriki dönemlerde Türkiye'de bölge ve bölgecilik hakkındaki düşünceler üzerindeki etkisine işaret eder niteliktedir.[202]

1.3. Liberal Ekonomi Anlayışı Ekseninde Bölge Çalışmaları ve Örgütlenme (1950-1960)

1950'li yıllar, İkinci Dünya Savaşı sonrasında dünya genelinde planlamanın gündeme geldiği ve devletin ekonomik görevler yüklendiği farklı gelişim çizgisini anlatmaktadır. Türkiye'de bölgesel planlamanın gündeme gelmesi, bölgesel gelişmişlik farklarını arttırmasına bağlı olarak hızlı sanayileşme ve kentleşme gibi içsel dinamiklerin etkisi ve dengeli kalkınmanın gerçekleştirilmesi amacı ile olmuştur. On

---

[198] Nuray Keskin, 2007, s. 222.

[199] Hakan Bacanlı, 2012, s. 44-45.

[200] Cemil Koçak, **Umumi Müfettişlikler (1927-1952)**, 1. Baskı, İstanbul, İletişim Yayınları, 2003, s. 13.

[201] Dönemin hâkim politikası, tek parti yönetimine dayanmaktadır. Bu yönetimin, tüm devlet sistemleri açısından düşünüldüğünde, farklı şekillerde uygulandığı görülmektedir. Türkiye'de ise, kurtuluş mücadelesinin özünde anlaşamayan grupların bir tür uzlaşısından oluştuğunu söylenebilir. Tunaya'ya göre, dönemin sistemi vesayet partisi şeklinde ifade edilmiştir; demokratik bir düzen arayışında köprü olarak kullanılmıştır. Aynı zamanda bu dönemde anayasada yasaklanmasına rağmen başka parti ve sistemler kurulmasına izin verilmemesi açısından hukuki olmayan, fiili bir sistemin oraya çıkması şeklinde açıklanmaktadır. Tarık Zafer Tunaya, **Siyasi Kurumlar ve Anayasa Hukuku**, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1980, s. 313-314.

[202] 1949 yılı ve 5442 sayılı il İdaresi Kanunu, 1924 Anayasası'nın 89'uncu maddesine uygun olarak, il, ilçe ve bucak olarak mülki idare bölümlerini saymıştır. Dolayısıyla genel müfettişlik bölgelerinin hizmet vereceği bir idare bölümü tanımlanmamıştır. Daha sonra 1952 yılı ve 5990 sayılı Umumi Müfettişlik Teşkiline Dair Kanun ile Ek Tadillerin Yürürlükten Kaldırılması Hakkında Kanun ile bu yapıya ilişkin kanunlar, hükümler ve teşkilat kadroları yürürlükten kaldırılmıştır.

yıllık sürecin temel karakteristiğini, ekonomide dışa açılma ve tıkanma, ithal ikameci sanayileşmeye geçiş, devletin ekonomideki etkin rolü, kentleşme ve çok partili hayata geçiş konuları oluşturmuştur.[203]

Cumhuriyet öncesi dönemde ve Cumhuriyet'in ilk yıllarında ülkenin tümü geri kalmış veya gelişmemiş bölge niteliğindedir. 1950'li yıllara kadar köy, köylü ve tarım konularındaki kalkınmanın diğer sektörlere aktarılarak o alanlarda da kalkınma sağlanabileceği fikri hâkimdir. 1950'li yıllarla tarımın diğer sektörlere kaynaklık etme görevi kendi içinde geliştirilmesi fikri ile ele alınmıştır.[204] Bu yıllar ayrıca uluslararası kurumlarla ilişkilerin yoğunlaştığı bir dönemi içermektedir. Marshall yardımları, Avrupa Ekonomik İşbirliği Örgütü (OECD)'ne üyelik, Bretton Woods ve Uluslararası Para Fonu (IMF)'na giriş Türkiye'nin öncelikli konuları arasında yer almıştır. Artık sanayileşme amacından çok, ziraat üretiminin artırılması ve fiziki altyapı sorunlarının çözülmesine odaklanılması bu yıllarda hâkim olmuştur. Devletin müdahaleci kalkınma anlayışından, özel sektörün öne çıktığı dışa açık kalkınma anlayışına geçme isteğinde çabalar yürütülse de bu dönemde tam anlamıyla başarılamamıştır.[205]

Demokrat Parti'nin uyguladığı ekonomi politikası, enflasyonla finanse edilen ve siyasi baskılarla büyük ölçüde kaynak israfına sebep olan yatırımların etkisiyle askeri müdahaleyle sonuçlanan sosyal ve ekonomik krize neden olmuştur. Ekonomide planlamanın kaçınılmaz olduğu fikri, Ankara'daki bürokratlar ve bazı üniversite mensupları arasında siyasi baskıları önlemek ve krize karşı önlem almak için doğmuştur. Ekonominin düzene kavuşması ve borçlarını ödeyebilen bir Türkiye için siyasi etkinin ortadan kaldırılması gereği, bu dönemde OECD gibi kuruluşların desteklediği bir görüş olmuştur. Bu dönemde OECD finansal desteği ile Tinbergen gibi

[203] Sonay Bayramoğlu, 2005, s. 51.
[204] Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği, 1993, s. 240.
[205] Uğur Sadioğlu ve M. Kemal Öktem, 2009, s. 92.

yabancı uzmanlar tarafından İktisadi Planlama Teşkilatı'nın kurulması yönünde çalışmalar başlamıştır.[206]

Demokrat Parti döneminde, "Planımız bütçemizdir." söylemiyle ulusal ve bölgesel düzeyde ekonomik anlamda bir plansızlık politikası uygulanmıştır.[207] Bu anlayış, Batı'dan gelen planlama örgütü kurma önerilerine cevap olarak sunulmuştur. Aynı zaman devlet örgütlenmesi bakımından ilk bölge planlaması ile ilgili birimin bu dönemde kurulduğu görülmektedir.[208] İkinci Dünya Savaşı sonrası görülen şehirleşme hareketlerinin belediye dışında kontrol edilmesi amacıyla, 1957'de Bayındırlık Bakanlığı bünyesinde Yapı ve İmar İşleri Başkanlığı'nda Bölge Planlama Fen Kurulu Müdürlüğü oluşturulmuştur. Bu kuruluşun, İstanbul'un sanayi bölgesinin belirlenmesi ve Boğaz üzerinde kurulması düşünülen asma köprü çalışmaları ile ilgili olarak davet edilen yabancı uzmanların 1955 yılından itibaren bölge planlama gereği üzerinde durmaları ve yapılan önerilerin etkisiyle kurulduğu ifade edilmektedir. Bu kuruluş, ilk olarak İstanbul ve Fethiye çalışmalarını yapmıştır.[209] 1958 tarih ve 7116 sayılı İmar ve İskân Vekâleti Kuruluş ve Görevleri Hakkındaki Kanun[210] gereğince Bayındırlık Bakanlığı'ndan ayrı olarak İmar ve İskân Bakanlığı kurulmuştur.[211] Bayındırlık Bakanlığı'nın planlama ve araştırma faaliyetleri aynı tarihte kurulan İmar ve İskân Bakanlığı'na devredilmiştir. Bakanlığın Planlama ve İmar Genel Müdürlüğü bölümleri arasında Bölge Planlama Daire Başkanlığı faaliyete geçmiştir. Ancak bu kuruluş bölgesel düzeyde fiziki planlar yapabilmiştir.[212]

---

[206] Cemal Mıhçıoğlu, "Yine Devlet Planlama Örgütünün Kuruluşu Üzerine", **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, 1988, C. 43, S. 1, s. 119.

[207] Zeynel Dinler, 2016, s. 203.

[208] Sonay Bayramoğlu, 2005, s. 51.

[209] Arif Payaslıoğlu**,** 1966, s. 83.

[210] Resmi Gazete, 9.05.1958 tarih ve 7116 sayılı İmar ve İskân Vekâleti Kuruluş ve Vazifeleri Hakkında Kanun, 14.05.1958, 9906.

[211] Bayındırlık Bakanlığı bünyesinde olan Bölge Planlama ve Fen Kurulu Müdürlüğü, bu düzenleme ile İmar ve İskân Bakanlığı bünyesine katılmıştır. Arif Payaslıoğlu, 1966, s. 83.

[212] Ergun Taneri, 1986, s. 8.

İmar ve İskân Bakanlığı ülkedeki bölgelerin, şehirlerin, kasabaların, köylerin haritalarının ve imar planlarının hazırlaması, imar için gerekli önlemlerin alınması ve uygulanmasını sağlamak ile görevlendirilmiştir. Ülkeye uygun konut politikası esaslarını tespit etmek, bölge planları hakkında ilgili bakanlıklar ile birlikte araştırma yapmak ve gerekli yasal ve idari önlemleri birlikte almak[213] bakanlığın görevleri arasında sayılmıştır.

İlgili kanunun 9'uncu maddesi ile bakanlık bünyesinde Planlama ve İmar Umum Müdürlüğü düzenlenmiştir. Bu müdürlüğün görevleri, ülkenin doğal, iktisadi, sivil savunma, turistik ve diğer şartlarına uygun olarak imar bölgelerini belirlemek, gelişimlerini dikkate alarak imar planlarını yapmak ve uygulanması için gerekli önlemleri almak olarak düzenlenmiştir. Bu hususları sağlamak üzere Vekiller Heyeti kararı ile ilgili bakanlıkların temsilcilerinden oluşan bir heyet kurulmuştur.[214]

Planlama ve İmar Genel Müdürlüğü görevlerini kendi bünyesinde bulunan Bölge Planlama Dairesi ile yerine getirmiştir. Bu dönemde Doğu Marmara ve Zonguldak Bölgesi Ön Planları'nı hazırlamıştır. Planlı kalkınma döneminde Çukurova ve Antalya bölgelerinde devam eden bölge çalışmaları daha sonraki yıllarda kurulmuş olan Devlet Planlama Teşkilatı ile ortak yürütülmüştür.[215]

1957 yılında Türkiye'nin güney batısında meydana gelen deprem, Fethiye'nin yeniden kurulmasında yer seçimine ilişkin bir probleme neden olmuştur. Probleme çözüm olarak yürütülen Köyceğiz-Dalaman Projesi, İmar ve İskân Bakanlığı, Orman Genel Müdürlüğü, Karayolları Genel Müdürlüğü, Tarım Bakanlığı, Devlet Su İşleri, Toprak Muhafaza ve Tarımsal Sulama Dairesi, Elektrik İşleri Etüt İdaresi, Turizm Bakanlığı, Birleşmiş Milletler Eğitim, Bilim ve Kültür Örgütü'nün katılımıyla

[213] RGT: 14.05.1958, 9906, madde 2/A.
[214] RGT: 14.05.1958, 9906, madde 9/A.
[215] Arif Payaslıoğlu, 1966, s. 83-84.

gerçekleşmiştir. Projede, belli bir bölge için kalkınma yöntemlerinin araştırılması ve uygulanması ve elde edilen sonuçların benzer başka bölgelerde uygulanmasına kaynaklık etmesi amaçlanmıştır.[216]

Bu dönemde 1959 yılında potansiyel bir gelişme bölgesi olarak belirlenen Antalya Bölgesi projesi çalışmaları başlamıştır. Çalışma, İmar ve İskân Bakanlığı'nın Bölge Planlama Dairesi ekipleri ile başlamış; Devlet Planlama Teşkilatı'nın katılımıyla devam etmiştir. Dünya Tarım ve Gıda Örgütü ve Birleşmiş Milletler Kalkınma Fonu mali yardımıyla sürdürülmüştür. Antalya Projesi ile bölgenin kalkınması için planlama ve öteki bölgeler için planlama deneyimi oluşturulmasının yanında Türk plancılarının eğitilmesi amaçlanmıştır.[217]

1960 yılında Marmara Bölgesi projesi kapsamında bir alt bölge olarak Doğu Marmara'nın ele alındığı görülmektedir. İstanbul'daki imar hareketleri tarihi ve doğal çevrenin korunması zorunluluğu, ülke düzeyinde şehirleşme hareketleri oluşturması gibi nedenler İstanbul'un planlı bir şekilde ele alınmasını gerekli kılmıştır.[218] 1960 yılında OECD ile başlatılan Doğu Marmara Planı, İmar ve İskân Bakanlığı'nca hazırlanan ilk bölgesel çalışmalardan biridir. Plan, İstanbul, Kocaeli, Sakarya, Bursa, Tekirdağ, Edirne, Kırklareli, Çanakkale'yi kapsamış, İstanbul kentindeki kentsel yığılmanın etkilerini ve bölgenin potansiyelini belirlemek amacıyla yapılmıştır. İstanbul ağırlıklı bir kalkınmanın özendirilmesi ilkesine dayanan bu bölge çalışması, sonraki metropoliten İstanbul Nazım Plan çalışmaları için veri tabanı oluşturmuştur.[219] Burada önemli olan nokta, bölge çalışmalarının ulusal kalkınma planlarından sonra başlatılması gerekirken önceden başlatılmış olmasıdır.[220]

---

[216] İlhan Tekeli,1972, s. 138.

[217] Zeynel Dinler, 2016, s. 218.

[218] Ergun Taneri, 1986, s. 10.

[219] Feral Eke, "Türkiye'nin Bölge Planlama Deneyimleri", **Planlama Dergisi**, 2012, S. 53, s. 18.

[220] Feral Eke, a.g.e. , s. 17.

İmar ve İskân Bakanlığı bu dönemde bölgesel dengesizliğin azaltılması için bölgesel ekonomik kalkınma planlarını hazırlanmasında değil, nüfusun dengeli dağılımının sağlanması için planların hazırlanmasında görevlendirilmiştir. Bu yönüyle bakanlık tarafından bölge planlama, fiziki plan düzenlemesine ulaşmada bir başlangıç ve belli bir yer seçimine kaynak oluşturan bir imar aracı olarak görülmüştür.[221] Selen'in ifadesi bu anlayışı desteklemektedir. Selen'e göre, dönemdeki imar hareketlerinin önemi, yalnız köy, kasaba ve şehirlerden daha geniş alanlar için imar planları meydana getirme ihtiyacına dayanmaktadır. Böylelikle imar ve planlama sosyal hizmet halini almaktadır.[222]

Türkiye'de bölge çalışmaları bakımından kurumlar, bu dönemde kendi konularına dönük ve dar kapsamlı çalışmalar yapmışlardır. İkinci Dünya Savaşı, bölge çalışmalarının uygulanmasına imkân vermemiştir. Savaş sonrası, Ekonomi Bakanlığı'nın yönettiği bir kurul, ekonomik kalkınmayı sağlamak amacı ile enerji ulaşım sorununu ele alarak, büyük sanayi organizasyonlarının kurulmasını öngörmüştür. Bütün bu çabalar için tam bir bölge planı faaliyeti olamamıştır. Taneri'ye göre Türkiye'de bölgecilik şüphe ile bakılan bir konu olduğu için, plan anlayışının sadece fiziki olabileceği fikri çok yönlü plan anlayışının benimsenmesini geciktirmiştir.[223] Bölge planlamanın, imar kanunu çalışmaları içinde bir çözüm yolu olarak ortaya çıkması, kanuna girişi ve tanımlanması bakımından "*bölge imar planı yapmak*"[224] şeklinde ifade edilmesi, fiziki planlama anlayışının dönemin içinde desteklendiğini göstermektedir. Tekeli'ye göre kanunun bölge planlamasından bahsetmesine rağmen özel bir kuruluş, yetki ve uygulama araçları geliştirememesi, kuruluş döneminin planlama anlayışını tavsiye edici olması ile ilişkilendirilebilir. Bu dönemde bölge

[221] Feral Eke, 2012, s. 17.

[222] Hamid Sadi Selen, "Bölge Planlaması ve Coğrafya", **İkinci İskân ve Şehircilik Haftası Konferansları (5-7 Haziran 1957)**, Ankara, Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, 1958, s. 20.

[223] Ergun Taneri, 1986, s. 8.

[224] İlhan Tekeli, 1972, s. 130.

planlama açısından uygulama İmar ve İskân Bakanlığı'nca verilen genel yetkilerle ve bakanlık içi koordinasyon ile sağlanmıştır.[225]

Bu yıllarda küçük çapta da olsa başlayan bölge planlama çalışmaları, planlı kalkınma dönemiyle hız kazanarak kimi zaman genişleyen, kimi zaman geri planda kalan bir görünüm sergilemiştir. Devlet, bu dönemde Doğu Anadolu'nun gelişmesi için belirli bir politika uygulamamıştır. Kamu yatırımlarının çoğu büyük yerleşim yerlerinin dışında yapılmıştır. Sanayi kuruluşlarının dağılımında merkeziyetçilik hâkim olmuş, sanayileşme özel sektör eliyle gerçekleştirilmiştir.[226] Özel kesimde Milletlerarası Para Fonu ve Milletlerarası Kalkınma Bankası yardımıyla yapılan yatırımlar, İstanbul ve İzmir'de toplanmıştır. Keleş'e göre dönemde yatırımların çoğunun özel sektör eliyle yapılması, Batı lehine olan dengesizliği daha da artırmıştır.[227]

2. PLANLI ULUSAL KALKINMA DÖNEMİNE GEÇİŞ İLE BÖLGEYE İLİŞKİN ÇALIŞMALAR VE ÖRGÜTLENME (1960-1980)

Türkiye'de planlı kalkınma amacıyla ulusal kalkınma planlarının hazırlanmasından önceki dönemde, kalkınma ve kentleşme sorunları, bölgelerarası dengesizlikler, bölge ölçeğinde planlama ve kalkınma konusunda girişimleri zorunlu hale getirmiştir. 1960'lı yıllar devlet öncülüğünde ekonomik ve sosyal kalkınmanın bir planla gerçekleştirildiği dönemin başlangıcını oluşturmuştur. Bu dönemden sonra kurulan hükümetlerin programlarında, Doğu ve Güneydoğu Bölgeleri, geri kalmış bölge veya yörelerde, kalkınmada öncelikli yörelerde uygulanacak çeşitli politikalar geliştirilmiştir. Böylece bölgesel planlama ve bölgesel politikalar Türkiye'nin politik gündeminde yer almaya başlamıştır.[228]

[225] İlhan Tekeli, 1972, s. 130-131.
[226] Ruşen Keleş, 2012, s. 353.
[227] Ruşen Keleş, 1966, s. 30.
[228] Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği, 1993, s. 241.

Bölgenin planlanması ve kalkınması konusu, Türkiye'nin dış yardım ve borç taleplerine bağlı olarak 1958 krizinden sonra ABD ve Almanya tarafından yapılacak yardımların ulusal plan şartına bağlanması ve 1945 sonrası geç kapitalistleşen ülkelere dışardan gelen öneriler ekseninde gelişmiştir. Yine bu dönemde ekonominin düzene koyulması, kamu harcamalarının kalkınma planı ile uygulanması konusunda Odalar Birliği'nde bazı girişimler başlatılmıştır. Bu isteklere karşılık olarak Demokrat Parti, kamu harcamalarında koordinasyonun sağlanması, iktisadi politikaların düzenli bir şekilde uygulanması ve dış kaynakların yararlı bir şekilde kullanılması amacıyla 1958'de Koordinasyon Bakanlığı'nı kurmuştur. 1960 müdahalesi sonrasında oluşan askeri yönetimin ekonominin planla yönetileceği düşüncesini sürdürmesi Devlet Planlama Teşkilatı'nın kuruluş zeminini oluşturmuştur.[229]

Kalkınmanın bir plan çerçevesinde ele alınması düşüncesi, kaynak kıtlığı sorununa rağmen, hedeflenen toplumsal ve iktisadi dönüşümlerin büyük bir hamle ile bir an önce gerçekleştirilmesi ve geri kalmışlıktan hızla kurtulma isteğine dayanmaktadır. Mıhçı'ya göre, büyük bir hamlenin oluşumunu tasarlama, uygulama ve uygulamada karşılaşılacak engelleri ortadan kaldırma çabası kalkınmanın piyasanın görünmez eli yoluyla değil, planlı olmasını zorunlu kılan düşünce ile aynıdır. Türkiye 1960'lı yıllarla birlikte planlı kalkınma deneyimine yönelmesi bu anlayış içinde gerçekleşmiştir.[230] Bu yıllarda ekonomiye karma model hâkim olmuştur. Dünya'da kalkınma iktisadı ve kalkınma yönetiminin yükselişiyle, Türkiye devlet öncülüğünde planlı kalkınma dönemine 1961 Anayasasında planlı kalkınmaya yer verilmesi ve Devlet Planlama Teşkilatı'nın kuruluşu ile adım atmıştır.[231]

---

[229] Ümit Akçay**, "**Türkiye'de Planlama Deneyimine DPT Üzerinden Bakmak", **Türkiye'de Kapitalizmin Gelişimi**, 1. Baskı, Ankara**,** Dipnot Yayınları, 2006, s. 232-235.

[230] Hakan Mıhçı, 2002, s. 150.

[231] Uğur Sadioğlu ve M. Kemal Öktem, 2009, s. 92.

Planlı ulusal kalkınma dönemine geçiş ile birlikte kalkınma odaklı bölgenin gelişimi, Devlet Planlama Teşkilatı'nın kuruluşu ve ilk dört kalkınma planının bölgeye bakışı ekseninde örgütlenme, kalkınmada öncelikli yöreler dairesi, bölge kuruluşları, dönemde yürütülen bölge çalışmaları ile açıklanmaktadır.

2.1. Devlet Planlama Teşkilatı'nın Kuruluşu ve İlk Dört Kalkınma Planının Bölge Anlayışı Ekseninde Örgütlenme

1960 müdahalesinden sonra 20 Temmuz 1961 tarihinde yürürlüğe giren Anayasa devlete kalkınma planı yapma ödevi vermektedir. Buna göre Anayasa'nın 41'inci maddesinde ekonomik ve sosyal hayatın düzenlenmesinde adalet, tam çalışma esası, insan onuruna yakışır yaşam seviyesi sağlanması amacına yer verilmiştir. Ayrıca maddede ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmanın demokratik yollarla gerçekleştirilmesinde milli tasarrufun artırılması, yatırımların toplumun yararı açısından yöneltilmesi, kalkınma planlarının yapılması devletin ödevi olarak düzenlenmiştir. Türkiye'nin planlı kalkınma tercihi, 129'uncu maddede iktisadi, sosyal ve kültürel kalkınmanın hazırlanacak plana uygun gerçekleştirileceğine yer verilmesi ile ortaya koyulmuştur. Ekonomik hayatın gereklilikleri ve hükümet çalışmaları bakımından bu dönemde plan ve program ihtiyacı son yılların üzerinde durulan bir konuydu. Bu ihtiyaçla Başbakanlık bünyesinde Bilim Kurulu'nun hazırladığı rapora dayanarak, 30.09.1960 tarihli ve 91 sayılı Kanun ile Devlet Planlama Teşkilatı kurulmuştur.[232] 1961 Anayasası'nın 129'uncu maddesinin 2'nci fıkrasında Devlet Planlama Teşkilatı (DPT)'nın kurulması yer almıştır.

91 sayılı Kanun'un 2'nci maddesi gereğince, ülkenin her türlü kaynak ve olanaklarının, hükümetin sosyal ve ekonomik politikalarının belirlenmesine yardımcı olmak, hükümetin hedefleri doğrultusunda uzun ve kısa vadeli planlar hazırlamak ve

[232] Cevat Geray, 1997, s. 225.

bakanlıkların ekonomik politikayı ilgilendiren faaliyetlerinde koordinasyonunu sağlamak örgütün temel görevleri olarak düzenlenmiştir.[233]

Devlet Planlama Teşkilatı, 91 sayılı Kanun'un 3'üncü maddesine göre Yüksek Planlama Kurulu ve Merkez Teşkilatı'ndan oluşmuştur.[234]

Yüksek Planlama Kurulu, Başbakan, Bakanlar Kurulu'nca seçilecek üç bakan, Planlama Müsteşarı, İktisadi Planlama Dairesi Başkanı, Sosyal Planlama Dairesi Başkanı ve Koordinasyon Dairesi Başkanı'ndan oluşturulmuştur. Kurul, ekonomik ve sosyal politikaların hedeflerinin belirlenmesinde Bakanlar Kurulu'na yardımcı olmak ile görevlendirilmiştir. Ayrıca, planların Bakanlar Kurulu'na sunulmasından önce, hedeflere uygunluğunu ve önceliğini incelemektir.[235] Düzenlendiği şekli ile kurul yapısal özelliği itibariyle siyasi ve teknik unsurlardan oluşturulmuştur.

Merkez Teşkilatı, İktisadi Planlama Dairesi Başkanlığı, Sosyal Planlama Dairesi Başkanlığı ve Koordinasyon Dairesi Başkanlığı'ndan[236] meydana gelmiştir. İktisadi Planlama Dairesi Başkanlığı, uzun vadeli planlar, yıllık programlar, finansman ve sektör programları şubelerinden, devamlı ve geçici özel ihtisas komisyonlarından oluşturulmuştur. Daire, gerekli araştırmaları yapılması ile uzun ve kısa vadeli genel, bölge plan ve programları hazırlamak ile görevlendirilmiştir. Sosyal Planlama Dairesi Başkanlığı, araştırma ve planlama şubeleriyle devamlı ve geçici özel ihtisas

---

[233] Resmi Gazete, 30.09.1960 tarih ve 91 Sayılı Devler Planlama Teşkilatının Kurulması Hakkında Kanun, 05.10.1960, 10621.

[234] Kanun metninde Planlama Merkez Teşkilatı, Planlama Teşkilatı, Planlama Müsteşarlığı'nın eş anlamlı kullanılmasının uygulamada yanlış yorumlara yol açabilecek sistematik eksiklikler taşıdığı üzerinde durulmuştur. Bu durum 18.06.1984 tarihli ve 223 sayılı KHK ile giderilmiştir. İlgili KHK'nin 3'üncü maddesi ile DPT'nın Yüksek Planlama Kurulu ve Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı'ndan oluştuğu düzenlenmiştir. Böylelikle DPT'deki iki ana birimden oluşan yapı devam etmiştir. Tayfur Özşen, **"Planlama Yönetimi (Türkiye'de APK Birimleri Uygulaması)"**, Ankara, T.C. İçişleri Bakanlığı, Yayın No. 426, 1987, s. 28.

[235] RGT: 5.10.1960, 10621, madde 4.

[236] Koordinasyon Dairesi Başkanlığı ise, devlet teşkilatında ve özel sektörde planın gerçekleşmesini kolaylaştıracak idari, mali ve hukuki önlemlerin belirlenmesi, uygulama sırasında gerekli takibi ve koordinasyonu sağlamak üzere, gerektiğinde plan ve programların uygulamasının aksadığı sahalarda organizasyon ve metot incelemelerinin öncelikle yapılması ile görevlendirilmiştir. RGT: 5.10.1960, 10621, madde 9.

komisyonlarından oluşturulmuştur. Daire, ülkenin sosyal problemlerinin incelenmesi ve bu problemlerin çözümü için uzun ve kısa vadeli planlar hazırlanması ile görevlendirilmiştir.[237]

DPT'nin ilgili kanunda yer alan düzenlemesinde görüldüğü üzere ekonomik ve sosyal planlama faaliyetleri için ayrı iki daire düzenlenmiştir. Şehir ve bölge planlaması için ise ayrıca herhangi bir daire düşünülmediği görülmektedir.[238] Bu düzenlemelere rağmen dönemde bölge planlama çalışmaları DPT'nin Sosyal Planlama Dairesi tarafından yürütülmüştür. Geray'a göre bunun nedeni bölge planlamanın dengeli kalkınma formülü altında sosyal bir problem olarak düşünülmesidir. Bu durum, bakanlığın, toplumsal ve ekonomik bölge planı yerine, sadece fiziksel bölge planı yapabileceği görüşlerini geliştirmiştir. Geray, kuramsal anlamda fiziksel bölge planı ve toplumsal ekonomik bölge planı ayrımı mümkün olmadığından her tür ölçekteki planlar arasında kademelenme, koordinasyon ve uyumluluk gereğince ölçek farklılıklarını göz önünde bulundurulması gerekliliğine işaret etmiştir.[239]

İmar ve İskân Bakanlığı tarafından yürütülmekte olan şehir ve bölge planlama çalışmalarının sosyal ve ekonomik planlama ile ilişkilerinin düzenlenmesi, DPT'nin kurulmasıyla Tekeli'ye göre bir iş bölümü sorununu ortaya çıkarmıştır. Bu durum, bölge planlamanın iş bölümüne ilişkin kamu kuruluşları açısından iki başlı olmasına dayanan örgütsel bir sorundur. Sorunun ilk boyutu, Devlet Planlama Teşkilatı'nın Sosyal Planlama Dairesi ile İmar İskân Bakanlığı'nın Bölge Planlama Dairesi arasındadır. Başbakanlığa bağlı olan bütün yatırım kararlarını yapan Devlet Planlama Teşkilatı, bürokratik bakımdan güçlü olması nedeniyle bölge planlama işlevine sahip çıkmıştır. Fakat bölge planlama alanında yetişmiş az sayıdaki kadronun Bölge Planlama

[237] RGT: 5.10.1960, 10621, madde 6, 7 ve 8. Bu maddelerde yer alan devamlı ve geçici özel ihtisas komisyonları Özşen'e göre planlamanın üst düzeyde koordinasyon ve işbirliği sağlama araçlarından biri olarak geniş anlamda planlama örgütlenmesi içinde düşünülebilirler. Tayfur Özşen, 1987, s. 38, 39.

[238] Cevat Geray, 1997, s. 229.

[239] Cevat Geray, a.g.e. , s. 306; İlhan Tekeli, 1972, s. 133-134.

Dairesi'nde bulunması iş bölümünü zorunlu kılan bir etkendir. Sorunun ikinci boyutu ise, Devlet Planlama Teşkilatı'nın içerisinde İktisadi Planlama Dairesi ve Sosyal Planlama Dairesi arasında oluşmuştur. Ülkede yatırımların ve uygulanacak projelerin belirlenmesinde İktisadi Planlama Dairesi görevlendirilmiştir. Bu dönemde sektörel planlama mantığının hâkim olduğu, aşamalar içinde planlama denilen, Tinbergen'in planlama yöntemi uygulanmaktadır. Tekeli'ye göre bölge planlarının bütünleşmiş ve geniş kapsamlı olma iddiasını taşımaktadır ancak bu planların ulaştığı kararların sektörel bir devlet planı içinde uygulanmasına yönelik çaba gösterilmemiştir. Bölge planları bu dönemde iktisatçıların kısa vadeli rasyonalist şemaları içinde sosyal olarak katlanılması gereken bir değer olarak görülmüştür.[240]

Planlı ulusal kalkınma dönemine geçildikten sonra bölge konusunda yönetsel düzenlemelerin bölge planlaması ve bölge düzeyinde koordinasyon olmak üzere iki temel neden ile yapıldığı görülmektedir.[241] Ancak planlı kalkınma döneminden önce de 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 24'üncü ve 25'inci maddelerinde valiye planlama ve koordinasyon görevinin verildiği görülmektedir. Bu kapsamda ilin yönetimini, ekonomisini, sağlık, kültür ve bayındırlık işlerini ilgilendiren hizmetlerin uyum içinde yürütüleceği düzenlenmiştir. 1960'larla başlayan planlı dönemden sonra ise bölgelere ilişkin kalkınma politikalarının yürütülmesinde il önemli bir birimi oluşturmuştur. Bu görevler il seviyesinde izleme, il seviyesinde koordinasyon ve planlama gibi başlıklar altında büyük çoğunluğu valiyi ilgilendiren düzenlemeler ile yer almıştır.[242]

1963-1967 dönemini içeren Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda özel bir bölüm bölge kalkınması ve planlama için ayrılmıştır. Bölge politikasının temel hedefi, nüfusu, kaynaklar ve iktisadi çalışmalarla dengeli gelir dağılışını oluşturmak olarak belirlenmiştir. Yatırımların coğrafi dağılımında bölgelerarası dengeli kalkınmanın

[240] İlhan Tekeli, 2008, s. 1-5.
[241] Tayfur Özşen, 1987, s. 46.
[242] Tayfur Özşen, a.g.e. , s. 66-67.

esaslarına uygun olarak, iktisadi ve sosyal üretkenliğe ulaşılacak büyüme noktalarına kaynakların tahsis edilmesinin sağlanması amaçlanmıştır. Bölgelerarası dengesizliklere ilişkin sorunların çözülmesi, geri kalmış bölgelerin hızla kalkınması için gerekli şartların hazırlanması, plan kapsamında bölge politikasının hedefleri arasındadır.[243] Eke'ye göre bölgesel planlama, bu dönemde ulusal kalkınma politikalarının yerel ihtiyaçları karşılanmasında ve harekete geçirilmesinde önemli araçlardan biri olmuştur.[244]

Uygulanacak bölge planlama politikasının çok amaçlı ve geniş kapsamlı olduğu vurgulanmıştır. Planlı kalkınma döneminde bölge planlaması açısından konu büyükşehir, potansiyel gelişme bölgeleri ve geri kalmış bölgeler olmak üzere üç açıdan ele alınmıştır.[245] Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, yeniden düzenleme anlayışına uygun olarak kalkınmakta olan bir ekonominin gereklerini akılcı bir şekilde karşılayabilmenin gerekliliğine işaret etmiştir.[246]

Karma ekonomi düzeninde ekonomik ve sosyal bakımdan kaynakların dengeli dağılımının sağlanması amaç olarak belirlenmiştir. Ekonomik kalkınmayı hızlandırma amacıyla İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972), kamu kesimi açısından emredici, özel kesim açısından yol gösterici, bireylerin girişim potansiyelini ortaya çıkaran ve destekleyen[247] bir temelde hazırlanmıştır.

İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, bölgesel gelişme ve şehirleşme sorununa yönelik uygulanacak bir politika olarak sunulmuştur ve az gelişmiş bölgelere öncelik verilmesi amaçlanmıştır. İktisadi ve sosyal gelişmenin sağlanabilmesi için bu bölgelerde yaşam koşullarını iyileştirici yatırımların fayda sağlayacağı belirtilmiştir. Yüksek

[243] T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, 1963, s. 471.

[244] Feral Eke, 2012, s. 18.

[245] T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, a.g.e. , s. 473-474.

[246] Tacettin Karaer, "Kalkınma Planları ve İdari Reform", **Amme İdaresi Dergisi**, 1991, C. 24, S. 2, s. 53.

[247] T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, 1968, s. 99.

büyüme potansiyeline sahip olan merkezlerin desteklenmesine önem verilmiştir. Stratejik şehirleşme merkezlerinin ve alt yapı yatırımlarının geri kalmış bölgelerde yoğunlaştırılması, bu bölgelerde gelişerek çevresini etkileyen noktaların elde edilmesi amaçlanmıştır.[248] Ayrıca, bölge gelişme merkezleri ve kalkınma kutupları oluşturma fikri hâkim olmuştur. Yatırımların yönlendirilmesi için önceliklerin belirlenmesinin yapıldığı yirmi üç il geri kalmış bölge olarak saptanmıştır. Eke'ye göre bu dönemde İmar ve İskân Bakanlığı'nın bölge ile ilgili projeler oluşturması önlenmiş, bakanlığın önceden ülke genelinde yapmış olduğu araştırmaların, envanterlerin ve saptamaların derlemesi ve yayınlanması yoluna gidilmiştir. Bu çalışmalarda ülke, Marmara, Batı Karadeniz, Ege, Antalya, Doğu Karadeniz, Orta Anadolu, Çukurova ve Doğu Anadolu olmak üzere 8 bölge ve bu bölgelerden oluşturulan 15 alt bölgeye ayrılmıştır.[249]

12 Mart 1971 Muhtırası'ndan sonra bölgelerarası eşitsizlik sorun olarak öne çıkmış, ancak sorunun çözümünde bölge planlaması anlayışı terk edilmiştir. Bu anlayışla hazırlanan Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, bölge düzeyinde çalışmaların yavaşladığı bir dönemi ifade etmektedir. Geri kalmış bölgeler sorunun bir yana itilerek, geri kalmış yörelerin geliştirilmesi amaçlanmıştır.[250]

Bu dönemde bir yandan da kalkınma planlarının Türk ekonomisinin gelişmesi içinde yeni planlama araçları ile desteklenmesi zorunluk haline gelmiştir. Bu ihtiyaç, Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda, yeni strateji içinde Türkiye'nin 1995'te öngörülen gelişmişlik seviyesine ulaşmasını amaçlayan perspektif hedeflerine ulaşmasında kullanılacak planlama araçlarını çeşitlendirmiştir. Sektör ve alt sektör ana

[248] T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, 1968, s. 268-269.
[249] Feral Eke, 2012, s. 20.
[250] Zeynel Dinler, 2016, s. 209; Ruşen Keleş, 2012, s. 356.

planları (Master Planları) ve il (Mahalli İdareler) planları diğer planlama araçlarına ek olarak öngörülmüştür.[251]

İl (Mahalli İdareler) planlamasının müşterek mahalli ihtiyaçların önceliklerini ve hangi standartlarda karşılanacaklarının belirlenmesi; mahalli kaynakların, mahalli ihtiyaçları karşılayacak düzeye getirilmesi, merkezden teknik ve mali yardımların etkin bir program çerçevesi içinde yapılmasına olanak sağladığı belirtilmiştir. Bu belirtilen nitelikte planların yapılması için valilerin gözetiminde gerekli hizmet birimi oluşturulacağına işaret edilmiştir. Mahalli idarelere teknik önderlik ve insan gücü yardımının Devlet Planlama Teşkilatı, ilgili bakanlık ve kuruluşlarla birlikte yapılmasına yer verilmiştir.[252]

Üçüncü Kalkınma Planı'nda toplumsal ve kültürel değişmenin gerçekleştirilmesi ve sanayileşmenin hızlandırılması açısından şehirleşme önemli bir etken olarak görülmüştür. Öte yandan üretkenliğin daha yüksek olduğu noktalarda sanayinin de yoğunlaştırılması gerekliliği üzerinde durulmuştur. Belirli noktalarda nüfus, sermaye ve ekonomik faaliyet yığılması şeklinde oluşan ve genellikle sanayileşmeye dayanmayan şehirleşmenin çevreyi ekonomik ve toplumsal kalkınma sürecine alabilecek, çevrenin toplumsal ve kültürel değişimini ulusal ekonomiyle bütünleştirecek nitelik taşımadığına işaret edilmiştir.[253]

1978-1983 dönemi Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, bölgelerarası gelişme konusunda geçmiş plan dönemlerinde geri kalmış bölgeler açısından başarısız uygulamalar gerçekleştirildiğine değinmiştir. Bölgelerin geri kalmasında neden olan sorunların ortadan kaldırılmasında tüm olanakların kullanılacağına ve planlama kararlarının mekânla bütünleştirileceğine yer verilmiştir. Bu planda bölge planlamasına

[251] T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, **Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977)**, Ankara, 1972, s. 938.

[252] T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, a.g.e. , s. 938.

[253] T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müşteşarlığı, a.g.e. , s. 112.

ilişkin bir düzenleme yer almamıştır; ancak temel politikalar bölümünde Bölgesel Gelişme Politikaları başlığında bölgesel gelişme ve kalkınmada öncelikli yörelere yer verilmiştir. Önceki plan döneminde sürdürülen kalkınmada öncelikli yöreler politikası ile ilişkili olarak Güney ve Doğu Anadolu'nun sorunlarına işaret edilmiştir. Bölgesel gelişme, bu planda ekonomik bütünleşme, sektörler ve bölgelerarası bağların güçlenmesini sağlayacak mekân örgütlenmesi amaçlarını içermektedir. Geri kalmış bölgelerin sorunlarının giderilmesi yolunda plan-mekân bütünleştirilmesinin sağlanması, ülkede mekânsal olarak sektörlerin (hizmetler, altyapı ve sanayi) dağılım politikalarının belirlenmesi amaçlanmıştır. Ayrıca, özel girişimin yönlendirilmesinde gerekli kurumsal yapının oluşturulması, bölgelerarası dengesizlikleri gidermede özendirme önlemlerine yer verilmesi, bölgesel çalışmaların kamu ve özel sektör işbirliğinde sağlanması konusundaki politikalara yer verilmiştir.[254]

Dördüncü Kalkınma Planı döneminde Doğu ve Güneydoğu Anadolu gibi geri kalmış bölgelerin gelişmesini sağlamak için, bu bölgeleri ilgilendiren sorunların bölge gelişme anlayışı çerçevesinde ele alınması düşünülmüştür. Bu bölgeler açısından gelişmeyi başlatan ve bu gelişmenin temelini oluşturan büyük projelerin hazırlanmasının ve yürütülmekte olan projelerin hızla uygulanmasının önemine ve belirlenen gelişme projelerinin yıllık programlarla uygulanması amacına yer verilmiştir.[255]

Dördüncü Kalkınma Planı'nda önemli görülen diğer bir konu, kamu yatırım projeleri ve işletmelerinin ölçeklerinin büyümesi ile uygulamada karşılaştıkları sorunlarının ve koordinasyon gereksinimlerinin giderek artması nedeniyle il sınırlarını aşmalarıdır. Bu soruna yönelik olarak planın uygulanmasının bölge ve il düzeyinde

[254] T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, **Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983)**, Ankara, 1979, s.72, 290, s. 292-293.

[255] T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, a.g.e. , s. 293.

izlenmesine daha çok önem verilmesi ve Bölge ve İl Koordinasyon Kurulları'ndan yararlanılması düşünülmüştür.[256]

Bölge Koordinasyon Kurulları, Devlet Planlama Teşkilatı'nın belirleyeceği ve bölgesel kuruluşların yoğun olduğu illerin merkezinde oluşturulmuştur. DPT'nin kurulun çalışmalarına yerinde katılacağı, gerekli koordinasyonun sağlanmasına yardımcı olacağı belirtilmiştir. Valiler, denetim ve gözetim yanında plan ve program uygulamasını izlemek ve değerlendirmek ile görevlendirilmiştir. Bölge Koordinasyon Kurulları ile İl Koordinasyon Kurullarının etkili ve verimli hale getirilmesi için görevleri, yetkileri, sorumlulukları ve işleyişleri konusunda düzenlemelerin gerekliliği üzerinde durulmuştur. Valinin, bölge kuruluşları, il sistemi dışındaki merkezin taşra örgütleri ve plan program uygulamasıyla ilgili yetkilerinin belirginleştirilmesine işaret edilmiştir. Vali ve İl Koordinasyon Kurulları'nın bu kapsamda görevlerini uygun olarak yapabilmeleri, Bölge Koordinasyon Kurulları'na doğru bilgi sunabilmeleri için illerde nitelikli personelin yer aldığı, doğrudan valiye bağlı olan danışmanlık birimi oluşturulması da öngörülmüştür.[257]

Bu dönemde il düzeyinde planlama için örgütlenme konusunda kurulan İl Koordinasyon Kurulları ve İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlükleri kalıcı nitelik taşımıştır. İl Koordinasyon Kurulları, Başbakanlığın 20.04.1963 tarihli genelgesi ile İl Koordinasyon ve Denetleme Kurulu olarak kurulmuştur. 1964 Yılı Programı'nda denetleme kelimesi çıkarılmış ve İl Koordinasyon Kurulu olarak anılmıştır. Ayrıca, programda yatırımları ilgilendiren uygulamalarda ortaya çıkacak güçlükleri yerinde alınacak kararlar ile giderebilmek, uygulamayı yürüten daireler arasındaki işbirliğinin

[256] T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, 1979, s. 325.

[257] T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, a.g.e. , s. 325.

Özşen'e göre, Beşinci Kalkınma Planı içinde bölgesel gelişme konusunda yapılan hazırlık çalışmalarında bu kurullar üzerinde durulsa da, Bölge Koordinasyon Kurulları'na işlerlik kazandırılamamıştır. Bunun nedeni, bölge kuruluşlarının bir merkezde ve aynı alanlarda örgütlenmesi için gerekli düzenlemelerin gerçekleştirilememesidir. Tayfur Özşen, 1987, s. 57. Bölge Koordinasyon Kurulları'nın sonraki dönemlerdeki kalkınma planlarında da yer almaması Özşen'in tespitini destekler niteliktedir.

ve koordinasyonun sağlanmasında il seviyesinde bir kuruluşa duyulan gereksinim belirtilmiştir.[258]

DPT Müsteşarlığı'nın 13.02.1964 tarihli ve 565 sayılı Genelgesi'nde valinin il genel idaresi ile ilgili koordinasyon görevi dışında, kalkınma planının hedeflerine ulaşılması noktasında yatırımcı daire ve kuruluşlar arasında ve kendi başkanlığı altındaki bir kurul aracılığıyla sıkı bir işbirliği ve koordinasyonu gerçekleştirmesine yer vermiştir. Kuruluş gerekçesi bakımından temel ilkeleri belirleyen düzenlemeler diğer yıllık programlarda da benimsenmiş ve Bakanlar Kurulu Kararları'nda da yer almaya başlamıştır. 1970 Yılı Programı ile İl Koordinasyon Kurulları'nın görevleri izleme ve koordinasyon görevlerine ek olarak il düzeyinde planlama boyutunu da içerecek biçimde genişletilmiştir.[259]

Ayrıca 1970 Yılı Programı kapsamında İl Koordinasyon Kurulu'nun dışında ayrı bir birim olarak kurulun sekreterlik hizmetlerinin yürütülmesi ihtiyacına yer verilmiş, İl Koordinasyon Kurulu Sekreterlik Bürosu'nu program uygulamasını izleyecek organlar arasında düzenlemiştir. Daha sonra uygulamada istenilen sonuca ulaşılamayınca il düzeyinde üstlenilen görevlerin yürütülmesinde teknik bir birimin oluşturulması için iç düzen çalışmaları sırasında İl Planlama Müdürlüğü kurulması önerilmiştir. Valileri ve kaymakamları planlama tekniklerine uygun yeni bir örgüt ile desteklemek ihtiyacı ile Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü (APK)'nü kuran bakanlık onayına ekli esaslarda, taşra birimi şeklinde İl Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Müdürlüğü öngörülmüştür.[260] Dönemin kapsamı bakımından İl Koordinasyon Kurullarına verilen görevlerin artması, il düzeyinde planlama hizmetlerinin yürütülmesinde teknik bir birime ve teknik personele duyulan ihtiyacın etkili olduğu

[258] Tayfur Özşen, 1987, s. 71-72.
[259] Tayfur Özşen, a.g.e. , s.71-73.
[260] Tayfur Özşen, a.g.e. , s. 80-83.

görülmektedir. Bu ihtiyaç ile il planlama birimlerinin kuruluşu ve görevleri açısından 1980'lerde önemli düzenlemeler yapılmıştır.

Planlı kalkınma açısından bu dönemde taşra yönetiminin bir kademesi olarak ilçe kırsal kalkınma çalışmaları bakımından önemli görülmüştür. Planlı dönemin başlarında köy kalkınmasını ilgilendiren programlar yapılmıştır. 1963 yılı programında toplum kalkınması[261] deneme çalışmaları için en elverişli birim tüm köyleriyle birlikte ilçe olarak belirlenmiştir.[262] Planlı kalkınma döneminde ilçe düzeyinde İlçe Koordinasyon Kurulları ve İlçe Planlama Uzmanlıkları üzerinde durulmuştur. 1970 Programı ile İlçe Koordinasyon Kurulları oluşturulmuştur. İl Koordinasyon Kurulu'na bağlı olarak çalışan kurulun başkanı kaymakamdır. Kaymakamlar ilçeleri kapsamındaki yatırımların tanımlanmasını gözlemek, koordinasyon ve işbirliği sorunlarına çözüm üretmek üzere görevlendirilmiştir.[263] İlçe Planlama Uzmanlıkları ise, 1967-1972 yılları arasında uygulanan İçişleri Bakanlığı'nın İç Düzen Projesi sırasında önerilmiştir. 18.11.1970 tarihli Bakanlık Onayı'na ilişik genel esaslara göre, genel müdürlüğün taşra birimi olarak düzenlenmişlerdir.[264] 1981 yılında çıkarılan bir yönetmelikle, APK Genel Müdürlüğü'nün ilçe düzeyinde uzantısı İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüğü'nün

[261] Toplum kalkınması, 1945 sonrasında dünyada yeni boyutlar kazanmıştır. Tropik bölgelerdeki haberleşme ve maddi kaynakların geliştirilmesi amacından, yerel toplulukların ihtiyaçlarına yönelik ıslah programlarına dönüşmüştür. Kavramsal ve yöntemsel olarak geliştirilmesinde Birleşmiş Milletler toplum kalkınmasının bölgesel ve ulusal planlarla bütünleştirilmesindeki çabalara vurgusu önemlidir. Tekin Avaner, "Türkiye'de Toplum Kalkınması Üzerine", **Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 2018, C. 3, S. 6, s. 67. Toplum kalkınması, Birleşmiş Milletler tarafından tanımlandığı şekli ile "*küçük toplulukların içinde bulundukları ekonomik, sosyal ve kültürel koşulları iyileştirme çabalarının devletin bu konudaki çabalarıyla birleştirilmesi, bu toplulukların ulusun bütünüyle kaynaştırılması ve ulusal kalkınma çabalarına tam ölçüde katkıda bulunmalarının sağlanması sürecidir.*" Türkiye'de Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda öngörülmüştür. Toplum kalkınması yönteminin 1963'ten sonra yurdun değişik bölgelerinde yurt genelinde bir program biçiminde geliştirilmesi amacıyla deneme çalışmaları yapılmıştır. Cevat Geray, "Toplum Kalkınmasının Ekonomik ve Sosyal Yönleri", **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, 1968, S. 19, s. 155,156.

[262] Tayfur Özşen, 1987, s. 87.

[263] Tayfur Özşen, a.g.e. , s. 92,93.

[264] Tayfur Özşen, a.g.e. , s. 95.

görevlerini ilçe düzeyinde yürütmesi ve kaymakamlığa bağlı bir planlama uzmanı ile yeterli sayıda personelden oluşması düzenlenmiştir.[265]

2.2. Kalkınmada Öncelikli Yöreler Dairesi

28.02.1963 tarih ve 202 sayılı Kanun doğrultusunda, 1968 yılında Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerindeki 22 il kalkınmada öncelikli yöreler şeklinde belirlenmiştir. Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı içinde plan ve uygulama araçları kapsamında kalkınmada öncelikli yöre uygulamasına yer verilmiştir. Planda yurdun bazı yöreleri ile ilgili tespitler yapılmıştır. Bu tespitler ekonomik, sosyal ve kültürel olarak geri kalmış bölgelerin olduğunu ve bunların kesin coğrafi sınırlarla belirlenemeyeceğini, gelişmiş bir bölgede geri kalmış yörelerin var olduğunu ortaya çıkarmıştır. Bu yörelerin ulusal planlama açısından ele alınarak plan ve programlarla ilişkisinin kurulması, uygulamanın izlenmesi ve değerlendirilmesi, yöreler için yatırımların düzenlenmesine ilişkin öneriler sunulması için Devlet Planlama Merkez Teşkilatı bünyesinde gereken örgütlenmenin oluşturulduğuna işaret edilmiştir.[266]

1972 yılında Başbakanlığın bir iç düzenleme işlemi ile 91 sayılı Kanun'da değişiklik yapılmadan teşkilatın dördüncü dairesi olarak Kalkınmada Öncelikli Yöreler Dairesi(KÖYD) kurulmuştur.[267] Ülkede geri kalmış yörelerin belirlenmesi, bu yörelerde etkili çalışma düzeninin kurulması için merkez ve taşradaki kamu kuruluşlarını kapsayacak örgütün görevi, insan gücüne ile ilgili ve yöntemsel düzenlemeleri içeren önerileri hazırlamaktır. Ayrıca, daire bu yörelerin ekonomik, toplumsal ve kültürel açılardan kalkınmasını sağlamak, yöreler arasındaki gelişmişlik farklarını giderecek

[265] Resmi Gazete, İçişleri Bakanlığı Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkındaki Yönetmelik, 13.11.1981, 17513, madde 18.

[266] T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, 1973, s. 947-948.

[267] Tayfur Özşen, 1987, s. 31.

yöntemlerin plan ve programlara yansıtılması için öneriler geliştirmek, uygulamayı sağlamak ve koordine etmekle görevlendirilmiştir.[268]

Kalkınmada öncelikli yörelerin doğal kaynaklarını ve insan unsurunu, şehirsel kademelenmesini, ulaşım ve haberleşme ağını içeren, sosyoekonomik bütünleşme amacını taşıyan, sektörel düzeyde ulusal planda dengeyi sağlamaya yönelik yaklaşımla aşamalı programlara dayalı ve tamamlayıcı önlemlerle kalkındırılması amaçlanmıştır. Buna bağlı olarak kamu kuruluşları ve özel teşebbüsler arasında iktisadi ve sosyal bütünleşmeyi içeren yöresel kalkınma grup çalışmalarının yapılması ve çalışmaların her aşamasında sağlanacak sıkı ve uyumlu işbirliğinin gerekliliğine vurgu yapılmıştır. Devlet Planlama Teşkilatı'nın görevi ise merkezde ve yörelerde çalışmaları yönlendirici ve birleştirici olmaktır.[269]

2.3. Bölge Kuruluşları

Bölge kuruluşlarının ortaya çıkışı, sosyoekonomik, toplumsal ve siyasal değişimlerin etkilerinin yaşandığı, küçük üreticiliğe dayanan toplum yapısının 1945'ten sonra kentleşme ile değişimi, 1950'de yaşanan iktidar değişikliği, çok partili siyasal yaşama geçilmesi ve bu geçişin yönetim yapısında özellikle vali ve kaymakamların konumunda yarattığı değişiklikler ile ilişkili birçok nedeni içermektedir. İleri teknolojilerin yayılmasıyla büyük işletmelerin çoğalması, tarımda ve endüstride sermayenin belli ellerde toplanması toplumsal değişimi beraberinde getirmiştir. Bu değişimlerle yönetim, gereken teknolojiyi ve altyapıyı sağlamak, kredi ve mali gereksinimleri karşılamak durumunda kalmıştır. Devlet hizmetlerinin kazandığı nitel ve nicel boyut ile birlikte vali ve kaymakamların özel yatırımcı daireler üzerindeki etkilerinin ve denetimlerinin azalmasına yol açmıştır.[270]

---

[268] Ruşen Keleş, 2012, s. 324.

[269] T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, 1973, s. 949.

[270] Cevat Geray, 1997, s. 304.

Cumhuriyetin ilk yıllarından itibaren kamu hizmetlerinin bölgesel düzeyde örgütlenmesine ilişkin örnekler görülmüştür. Kamu hizmetlerinin bölgesel düzeyde örgütlenmesi açısından ilk uygulama eğitim hizmetleri konusunda ortaya çıkmış, ülke 1926 tarih ve 789 sayılı kanun ile maarif eminliklerine ayrılmıştır. Ancak asıl olarak bölge kuruluşlarının 1950'li yıllardan sonra sayıları giderek artmıştır.[271] 1949 yılında düzenlenen 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'na göre, en büyük idari birimin il olduğu[272] düzenlenmesine rağmen, yatırımcı ve yapımcı kamu kuruluşları, il yönetimi kanununun kapsamı dışında, birden çok ili kapsayan bölgeler ölçeğinde örgütlenme yoluna gitmişlerdir.[273]

Bu dönemde Karayolları Genel Müdürlüğü, Devlet Su İşleri Müdürlüğü, Yol Su Elektrik Genel Müdürlüğü gibi yapımcı ve yatırımcı kuruluşlar teknik zorunluluklar nedeniyle bölge kuruluşu oluşturmuşlardır. Fakat bu kuruluşlar dışında bölge ölçeğinde örgütlenmesi gerekmeyen Tapu Kadastro Müdürlüğü, Vakıflar Genel Müdürlüğü, Ticaret Bakanlığı, Çalışma Bakanlığı, Sanayi Bakanlığı ve benzeri bakanlıkların da il yönetim ve denetimi dışına çıkarak örgütlendikleri görülmüştür.[274] Payaslıoğlu'na göre bölge kuruluşları, gerek Türkiye'de gerekse il sisteminin uygulandığı diğer ülkelerde birtakım hukuki ve teknik zorunluluklarla, il sisteminden ve valinin otoritesinden kaçma eğilimleriyle meydana gelmiştir.[275]

Beş yıllık planlı kalkınma dönemi içinde karşılaşılan önemli sorunlardan birisi bölge kuruluşlarının kendi aralarında, bu kuruluşlar ile bölge içinde yer alan illerin

---

[271] Hülya Kendir Özdinç, "Bölgesel Kuruluşlar: Türkiye'de Altyapı Alanındaki Kamu Kuruluşlarının Bölgesel Düzeyde Örgütlenmesi", **Amme İdaresi Dergisi**, 2009, C. 42, S. 3, s. 3.

[272] Payaslıoğlu'na göre, incelemeler rasyonel ve teknik zorunlulukların dışında, merkezi idare birimlerinin il sisteminden kaçmak için başlıca üç çareye başvurduklarını göstermektedir. İlki, hizmet ve görev ayrılığına dayanan kuruluşlar meydana getirilmesidir. İkincisi, il içinde bulunan ve ile hizmet eden birtakım kuruluşlar üzerinde valinin yetkilerinin kaldırılması veya sınırlandırılmasıdır. Üçüncüsü, il sınırlarını aşan bölgeler kurulmasıdır. Arif Payaslıoğlu, 1966, s. 96.

[273] Tamer, Mustafa, **Kalkınma ve Bölge Valiliği**, 3. Baskı, Ankara, T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Yayını, No. 2572, 2001, s. 74.

[274] Cevat Geray, 1997, s. 304.

[275] Arif Payaslıoğlu, a.g.e. , s. 66-67.

valileri arasında gerekli işbirliği ve koordinasyon sağlanması konusunda yaşanmıştır. Bölge kuruluşlarının ildeki birimlerinin hem bölge müdürlükleri yoluyla bakanlıklara, hem de valiye bağlılıkları ikili bir durumu ortaya çıkarmıştır. Bölge seviyesinde ise İl İdaresi Kanunu'nun 15'inci maddesi ile valinin birden çok ili kapsayan memuriyetlerin illerindeki gözetim ve denetim yetkisinin işlerliğini zedelemiştir. Bölge müdürlüklerinin valiliklerden bağımsız ve merkezi benimseme eğiliminde olmaları, İl Koordinasyon Kurulları'na katılım sağlamamaları ve koordinasyon ile ilgili sorunlarını, iş programlarını ve izleme raporlarını kurullara göndermemeleri koordinasyon içinde çalışma imkânlarını etkilemiştir.[276]

Bölge kuruluşları, 1924 Anayasası'nda düzenlenmemiş, büyük çoğunluğu 1961 Anayasası'ndan önce çıkarılan teşkilat kanunları ile oluşturulmuştur. 1961 Anayasası, ilden büyük idari örgütlenmelerin oluşturulabileceğini öngörmüştür. İdarenin kuruluşu başlığında, merkezi idareyi düzenleyen 115'inci maddenin 3'üncü fıkrası,[277] "*belli kamu hizmetlerin için, birden çok ili içine alan çevrede, yetki genişliğine sahip kuruluşlar meydana getirebileceğini*" düzenlemiştir. Böylelikle bugünkü bölge kuruluşlarının hukuki dayanağı oluşturulmuştur. Bu düzenlemelerle bölge teşkilatı kurma yetkisi tanınmıştır. Ancak, bölgelerin yönlerinin belirleneceği esasların kapsamı belirtilmemiştir. Bu hususlar genellikle kuruluş kanunlarındaki yetkilere dayanılarak, bakanlık olurları ile tayin edilmiş ve buna göre değiştirilmiştir.[278]

---

[276] Tayfur Özşen, 1987, s. 51-52.

[277] Temsilciler Meclisi'nde bölge kuruluşlarının tartışılmasında iki neden etkili olmuştur. İlki, tekrar umumi müfettişlik yapısının oluşturulması endişesidir. Halk arasında yanlış düşüncelere yol açtığı ve kötü etkileri görüldüğü ifade edilen umumi müfettişliklerin anayasaya koyulmasının hem anayasa hem de ülke için yanlış sonuçlar doğuracağı düşünülmektedir. Bölge kuruluşları için ikinci endişe, bölgecilik yaratmasıdır. Maddenin tartışılması sırasında komisyon sözcüsü, durumun bölgeciliğe yol açacağı görüşünün önüne geçebilmek için il sisteminin korunduğunu, maddenin son fıkrasının belirli amme hizmetlerinin görülmesi bakımdan, umumi müfettişlikler gibi birden çok ili içine alarak birçok amme hizmetlerini o bölgede merkezileştirecek şekilde düzenlenmediğini ifade etmiştir. Arif Payaslıoğlu, 1966, s. 79.

[278] Arif Payaslıoğlu, a.g.e. , s. 67-68.

Payaslıoğlu, bu tip teşkilatlanmanın teoride "görevlere göre teşkilatlanma"[279] olduğunu ifade etmektedir. Bu teşkilatlanma şeklinde her merkezi kuruluş kendi görevlerinin gereklerini göz önünde tutarak bölge bölümleri meydana getirmekte ve bunların, diğer kuruluşların bölgelerine uyup uymadığı üzerinde durmamaktadır.[280]

1961 yılından 1980'e gelinceye kadar, hem kamu yönetimi hem de kurumlar düzeyinde yeniden düzenleme çalışmalarına ağırlık verilmiştir. Bu dönemde yönetimsel anlamda önem taşıyan Merkezi Hükümet Araştırma Projesi (MEHTAP) ile bu alanda tamamlayıcı çalışmalar sürdürülmüştür. MEHTAP, kalkınma planlarının hazırlanması ve uygulaması evresinde en etkili aracı "*idare*" olarak belirtmektedir.[281] Bu kapsamda bölge kuruluşlarına ilişkin değerlendirmelere de yer verilmiştir.

Rapora göre; bakanlık ve daireler tarafından, bölge kuruluşu oluşturulurken sadece kendi hizmet ihtiyaçlarının göz önüne alınması, çeşitli bölgelerin merkezleri ve çevreleri açısından büyük farklılıklara neden olmuştur. Bu açıdan, mülki idarede başka bir teşkilatın oluşturulma gerekliliğinin ortaya çıktığı belirtilmiştir. Bölge kuruluşlarının oluşturulmasının gerekli olduğu hallerde, çeşitli hizmetler için kullanılan bölge kriterlerinin birbirine yakınlaştırılması, hizmet bölgelerinin aynı merkezlere ve aynı çevrelere uygun düzenlenmesi, bölge merkezlerinde koordinasyonun sağlanması öneri olarak sunulmuştur. Ayrıca, bir mülki idare birimi olarak bölgenin ele alınmasının erken olduğu belirtilmiştir.[282] Bölge kuruluşlarına ilişkin açıklamalar, bu dönemlerde yönetsel anlamda bölgeselleşme eğilimi oluşturacak teşkilatlanmaya Türkiye açısından mesafeli bir bakış olduğunu yansıtmaktadır.

---

[279] Bu sistemin karşıtı ise "*bölgelere göre*" teşkilatlanmadır. Bu tip teşkilatlanma ise çeşitli hizmetlerin bütününü kapsayacak bölgeler belirlenmekte ve merkezi kuruluşlar taşra teşkilatını bu bölgelere uydurmaktadır. Arif Payaslıoğlu, 1966, s. 69.

[280] Arif Payaslıoğlu, a.g.e. , s. 69.

[281] Tacettin Karaer, 1991, s. 63.

[282] TODAİE, "Merkezi Hükümet Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri", **Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Yönetim Kurulu Rapor Özeti**, Ankara, TODAİE Yayını, 1963, s. 10-12.

1972 yılında idarenin yeniden düzenlenmesi ilkelerini, önerilerini içeren İdari Reform Danışma Kurulu Raporu'na göre, bölge kuruluşlarının illerde ve kendi aralarında ilişkilerinin verimi sağlayacak biçimde düzenlenmediği belirtmiştir. Yeniden düzenlenme doğrultusunda bölge kuruluşlarının, illerle işbirliği ve koordinasyonunun sağlaması gerekliliği vurgulanmıştır. Plan bölgelerinin belirlenmesi ve bu sorumluluğun Devlet Planlama Teşkilatı'nca yerine getirilmesi, bölge kuruluşlarının bu plan bölge esaslarına göre yeniden düzenlenmesi, yeni kurulacak olan bölge kuruluşları içinse hizmetin gerektirdiği yerde ve ölçüde örgütlenmenin esas alınmasının gerekliliğine yer verilmiştir.[283] Bu rapor, Türkiye'de bölge kuruluşlarına ilişkin sorunların çözümünde plan bölgenin bir ihtiyaç olarak belirdiğini göstermektedir. Bu ihtiyacı kalkınma odaklı bölgenin gelişiminde önemli bir aşama olarak görmek gerekir.

Bölge kuruluşları, Çoker'e göre, düzenli ve kurallara uygun olarak kurulması gereklidir. 2000'li yıllara gelindiğinde, son elli yıldır sürdürülen uygulamalarla bölge kuruluşlarının kurulmasıyla ilgili bir yönetsel karmaşa yaşandığına dikkat çekmektedir. Düzensiz olarak ve kanuni gerekçelere uyulmadan çok sayıda bölgesel örgütlenmeye gidildiği, bu kuruluşların 1989'da 191 olan sayılarının, 2000'de 313'e yükseldiğini belirtmiştir. Sekizinci Beş Yıllık Kalınma Planı'nda bölgesel örgütlenmenin neden olduğu kamu harcamaları savurganlığının ortaya koyulduğunu ve gerekli olmayanların kaldırılmasının önerildiğini belirtmiştir. Bu önerilerin uygulaması, 2002 yılında başlamış, belli bir program kapsamında bu kuruluşların çoğunun kaldırılması kararlaştırılmıştır. Çoker, bölgesel kuruluşların kaldırılmasıyla ilgili olarak belli gruplar tarafından ya da birtakım sivil toplum kuruluşları tarafından kamuoyu oluşturma gayretlerinin 2000'li yıllarda sürdürüldüğünü ifade etmiştir.[284]

---

[283] TODAİE, "İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler", **İdari Reform Danışma Kurulu Raporu**, Ankara, TODAİE Yayını, 1972, s. 140-144.

[284] Ziya Çoker, "Bölge Kuruluşları ve Bölge Valiliği Tartışmaları", **Türk İdare Dergisi**, Eylül 2002, Yıl 74, S. 436, s. 2.

2.4. Planlı Ulusal Kalkınma Dönemine Geçiş ile Yürütülen Bölge Çalışmaları

1950-1961 döneminde başlatılan Antalya Projesi, Zonguldak Projesi ve Marmara Projesi çalışmaları, planlı ulusal kalkınma dönemine geçiş ile yeni bölge çalışmaları ile devam etmiştir.

Planlı dönem öncesinde başlatılan Antalya Projesi, 1961 yılından itibaren Türk ve yabancı uzmanların birlikte sürdürülen çalışmalarıyla 1965 yılında tamamlanmıştır. Bu proje ile bölgenin ekonomik yapısının tanımlanması, gelişmeyi engelleyen unsurların belirlenmesi, mevcut kaynakların verimli kullanılması ve bunların kalkınma planına uygun gerçekleştirilmesi amaçlanmıştır.[285]

Planlı dönem öncesinde üç alt bölge kapsamında belirlenen Marmara Projesi, Bursa ve Bilecik'in dâhil edilmesiyle genişletilmiştir. Marmara Bölge Planlama Bürosu, İstanbul Nazım İmar Planı'na yardımcı olmak amacıyla İstanbul Yerleşme Teklifi çalışması yapmıştır. Buradan elde edilen veri ve öneriler 1966 yılında kurulan Büyük İstanbul Nazım Plan Bürosu'na kaynaklık etmiştir. 1965-1966 yıllarında Trakya alt bölgesi çalışmaları kapsamında Kırklareli'yi içine alan bir alanda tarım ve sanayi faaliyetlerinin organizasyonunu kurmayı amaçlayan bir pilot bölge önerilmiştir, ancak gerçekleştirilememiştir. Taneri'ye göre, Güney Batı Marmara ile ilgili çalışmalar da aynı şekilde sonuçlanmış, İmar ve İskân Bakanlığı yayınları için bir malzeme olarak kalmıştır.[286]

1961 yılında çalışmalara başlanılan Zonguldak Projesi, ülkemizde ilk çok yönlü plan özelliğini taşımaktadır. Bu plan ile nüfus artış hızı ve kalkınma hızı arasında bağ kurulması, bölgedeki altyapının geliştirilmesi, gelir farklılıklarının azaltılması, kentleşme ve tarımın haricindeki iş olanaklarının geliştirilmesi, kamu ile özel kesim yatırımları dengesinin kurulması amaçlanmıştır. Ancak, bu bölgede planlama

[285] Zeynel Dinler, 2016, s. 218.

[286] Ergun Taneri, 1986, s. 10-11.

çalışmalarına özel bir örgüt kurulmamıştır. Çalışmanın yürütülmesi İmar ve İskân Bakanlığı elemanları tarafından aralıklı ziyaretlerle yapılmıştır.[287]

1962 yılında, ülkenin hızlı gelişen ve gelişme potansiyeli yüksek olan bölgelerinden birini oluşturan Çukurova Bölge Planlama Projesi başlatılmıştır. Sektörler arası ilişkilerin geniş kapsamlı olarak ele alınması, bölgedeki gelir artışını sağlamaya yönelik yatırım alanlarının belirlenmesi ve bu alanların dengeli dağılımının sağlanması amaçlanmıştır. Adana, İçel, Hatay illerini kapsayan proje ile bölgenin kaynak envanterinin ve ayrıntılı toprak kullanma planının hazırlanması sağlanmıştır. Bu proje kapsamında yapılan çalışmalar, ilerleyen dönemde Dünya Bankası'nın sağladığı bir kredi ile gerçekleştirilen Çukurova Kentsel Gelişme Projesi'ne kaynaklık etmiştir.[288]

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın, "*bölgelerarası dengesizliklerin gelişen kutuplar yaratılarak giderilmesi*" ilkesine uygun olarak 1964-1968 döneminde Keban Projesi yürütülmüştür. Proje, Elazığ, Malatya, Bingöl ve Tunceli'yi kapsamaktadır. Baraj yatırımının gelişim olanaklarının en üst düzeye ulaştırılmasını ve barajın bölgeye getireceği fiziksel kısıtlamanın yeni iskân alanları yaratılarak önüne geçilmesini amaçlamıştır.[289] 1964 yılında bu bölgede çalışmaların yürütülmesi, İmar ve İskân Bakanlığı'na görev olarak verilmiştir. 1966 yılında tamamlanan çalışma, Taneri'ye göre bölgede uzun süreli bir kalkınmayı planlayarak Türkiye'deki bölgeler arasında ekonomik dengeyi kurmayı amaçlamasına rağmen, yerinde bölgesel otoriteyi kuracak bir büronun bulunmaması, baraj inşaatının çeşitli nedenlerle gecikmesi ve uygulama araçlarının tam işleyememesi projenin başarıya ulaşmasını engellemiştir.[290]

Bu dönemde başlatılan projeler, ülkedeki iç göçler dengesi, il seviyesinde üretim sürecindeki girdi ve çıktının belirlenmesi, il sanayi envanteri, plan bölgeleri sınırlarına

[287] Ruşen Keleş, 2012, s. 345.
[288] Ruşen Keleş, a.g.e. , s. 346.
[289] Feral Eke, 2012, s. 19.
[290] Ergun Taneri, 1986, s. 12.

ilişkin çalışmalar ve gelişme merkezlerinin etkisi altındaki alanlar üzerine çalışmaları içeren ve farklı özellikler taşıyan bölgeler için başlatılan pilot çalışmalar niteliğindedir.[291] Bu dönemdeki planlama faaliyetleri ileri düzeye geldiğinde toplumsal ekonomik planlamanın yalnızca il ölçeğinde olabileceği gerekçesiyle Devlet Planlama Teşkilatı'nca durdurulmuştur. Geray'a göre, bunun temeli o dönemde bölge ölçeğindeki planlamanın bölgeciliğe neden olacağı düşüncesidir.[292]

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi'nde deneme bölge projeleri kapsamında yapılan bölge çalışmaları, sektörler arası ilişkilere yer veren gelişme programlarının hazırlanmasına, bölgelerin tanınmasına imkân vermiştir. Teknik olarak sonraki dönemlerde kullanılacak bölge planlama yöntemleri geliştirilmiştir ve bu alandaki çalışmalar için gerekli ortamın ve insan kaynağının oluşturulmasına önem verilmiştir.[293]

[291] Feral Eke, 2012, s. 19.

[292] Cevat Geray, 1997, s. 299.

[293] T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, 1967, s. 271.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE KALKINMA ODAKLI BÖLGE ANLAYIŞINDA YENİ ARAYIŞLAR VE ÖRGÜTLENME (1980-2019)

Bölgeler ile ilgili yürütülen politikalar, İkinci Dünya Savaşı'ndan başlayarak 1970'lere kadar merkezi yönetimin kontrolünde olmuştur. Karar verme süreçlerinin yapısı bakımından ulusal ölçekte bazı bölgelerin merkezi yönetimin takdir yetkisindeki seçimine dayanmıştır. Ulusal politikaların ön planda olduğu siyasi bir ortamda karar verme sorumluluğu merkezi yönetime, uygulama sorumluluğu ise taşra teşkilatına verilmiştir. Bölgelerarası denge, ulusal ekonomik büyüme, yatırımların az gelişmiş bölgelere yapılması, altyapının geliştirilmesindeki amaçlara uygun olarak kamu finansman desteği ve bürokratik düzenlemeler gündemde olmuştur.[294]

1980'li yıllarda küreselleşme, bölgeyi ulus devletin mutlak coğrafi bölümü olmaktan çıkarmış ve ulusal kalkınmanın yerini bölgesel kalkınmanın aldığı 1990'lardan itibaren bölgeler yeni bölgeselleşme politikalarıyla özerk, üretim ve yönetim ölçeği olarak küresel ekonomik yönetişim içinde yer almıştır.[295]

"Yeni" bölgesel politikalar, yerel potansiyelin sağladığı üstünlüklerden yararlanmayı amaçlayan bölgesel ve yerel örgütlerin politika süreçlerine katılımına odaklanmıştır. Yönetişim eksenli karar verme süreci ve yeni örgütsel biçimlerin ortaya çıkmasıyla bölge ile ilgili rekabetin geliştirilmesi, bölgesel ekonomilerin kapasiteleri ve içsel büyüme dinamikleri önem kazanmıştır. Bu amaçları sağlamaya yönelik kamu finansman desteği, kamunun sağladığı danışma ve bilgilendirme hizmetleri politika

[294] Ayda Eraydın, "Bölgesel Kalkınma Kavram, Kuram ve Politikalarında Yaşanan Değişimler", **Kentsel ve Ekonomik Araştırmalar Sempozyumu**, Pamukkale Üniversitesi ve Devlet Planlama Teşkilatı, C. 1, Mart 2004, Denizli, Mart 2004, s. 137.

[295] Koray Karasu, "Yerelleşme Söylemi ve Bölge Kalkınma Ajansları", **Memleket Siyaset Yönetim,** 2009, C. 4, S. 11, s. 1-2.

araçları olarak belirlenmiştir. Devlet örgütlenmesinde, tabandan tavana şekillenen kamusal, yarı kamusal ve özel kurumların birlikteliği ile oluşan örgütlenme şekilleri gündeme gelmiştir.[296]

Bu dönemde ekonomik, sosyal ve mekânsal değişimlerle küresel, bölgesel ve yerel ölçeklerde iç içe geçmiş ilişkiler ağı içinde olan kentler, içerdikleri ekonomik ve sosyokültürel altyapıları temsil eden tüm aktörleri içine alan yeni yönetişim yapısı ve buna karşılık veren kurumsallaşma sürecini oluşturmak zorunluluğunda kalmıştır. Dünya ölçeğinde planlama süreçlerinin odağına yerleşen "*sürdürülebilir kalkınma*", rekabet eden kentlerin ortaya çıkması ve deregülasyon geleneksel planlama yaklaşımlarını yetersiz hale getirmiştir. Bununla birlikte kurumların karar verme süreçlerinin yeniden yapılanması gündemde olmuştur.[297] Tüm bu süreçler yeni bir örgütlenme mantığını takip etmiştir.

Bu bölümde Türkiye'de kalkınma odaklı bölge anlayışının değişimi üç ana dönem ile birlikte incelenmektedir. Neoliberal ekonomi politikaları ile başlayan dönem, Türkiye'de bölge düzeyinde örgütlenme konusu tartışma zemini oluşturmuştur. 1990'ların sonunda Avrupa Birliği uyum süreci doğrultusunda birliğe ait bölgesel politikalara uygun yapısal araçlar ve örgütlerle 2000'li yıllarda uygulanmıştır. 2018 yılının ortalarından itibaren yeni hükümet sistemi ile kalkınma politikalarının örgütlenmesi bakımından karar mekanizmalarında yeni bir değişim süreci başlamıştır. Bu süreçler kalkınma odaklı bölge anlayışında meydana gelen değişim bu süreçler ekseninde incelenmektedir.

[296] Ayda Eraydın, 2004, s. 137.

[297] Serap Kayasü, "Yeni Planlama Paradigması ve Kurumsallaşma Süreçleri Üzerine", **Planlama Dergisi**, 2002, S. 4, s. 52-54.

1. NEOLİBERAL EKSENDE DEĞİŞEN BÖLGE ANLAYIŞI VE ÖRGÜTLENME (1980-2000)

Türkiye ekonomisi 1970'li yılların sonunda krize girmiştir. Bu kriz ile büyüme hızı negatife düşmüş, enflasyon hızlanmış ve ithalatın finansmanı bakımından yeterli kaynak sağlanamaması iç piyasada mal darlıklarına neden olmuştur.[298] 1980'lere kadar uzayan bu süreç, içine kapalı, dışa bağımlı, müdahaleci ve ithal ikameci özelliği ile farklı bir siyasi rejim ve iktisat anlayışı içinde, ülkenin sadece ekonomik değil, aynı zamanda siyasi bunalımı ile sürmüştür.[299]

Bu dönemde kalkınmanın temeli toplumsal değişme olayında görülmüş ve toplumsal değişme ile kalkınmanın ortaya çıkardığı sorunlar siyasal ve ekonomik yapıdaki dönüşümleri beraberinde getirmiştir. Bu dönemde Türkiye'nin karşılaştığı toplumsal sorunlar, ekonomik sorunlar ile bir arada ve karşılıklı etkileşimle ortaya çıkmıştır. Üretim güçlerinin yeterince gelişmemesi, dışa bağımlı, ekonomik yapının bir görünümünü oluşturmuştur. Ekonomik yapının değiştirilmesi ve sanayileşme toplumsal sorunların çözümünde önemli konuları oluşturmuştur.[300]

Dönemin temel konuları arasında dış borçlar, ithal ikamesi finansmanın yaşanan döviz yetersizliği yer almaktadır. Bu durum IMF ve Dünya Bankası tarafından ekonominin dışa açılması yönündeki politikaları gündeme getirmiştir. Bu dönemde Türk Sanayicileri ve İş Adamları Derneği (TÜSİAD), dışa açılma talepleri ile hükümeti eleştirmiştir. 1979 yılında Adalet Partisi'nin azınlık hükümeti bu taleplere uygun olarak 24 Ocak Kararları hazırlık sürecini başlatmıştır.[301] 24 Ocak 1980 itibariyle ekonomi politikasında yeni kararlar alınmıştır. İstikrar önlemleri, iç piyasaların serbestleşmesi,

---

[298] T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, **Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994)**, Ankara, DPT Yayın No. 2174, 1989, s. 329.
[299] Korkut Boratav, 2012, s. 139-140.
[300] Bilsay Kuruç, "Bir Planın Anatomi Politiği", **Türkiye'de Planlamanın Yükselişi ve Çöküşü (1960-1980)**, Ergun Türkcan (Haz.), 1. Baskı, İstanbul, Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2010, s. 365-366.
[301] Ümit Akçay, 2006, s. 244.

ihracat ve ithalatın kolay hale getirilmesi, kamu sanayi yatırımlarından vazgeçilmesi, ekonomide devletin yerinin sınırlandırılmasıyla sürdürülmüş ve 1989'da para piyasalarında tam serbestleşme ile genişlemiştir.[302]

24 Ocak 1980 Ekonomik İstikrar Programı, ekonomiye devletin müdahalesinin azaltıldığı, kalkınmaya ilham veren özel sektörün öne çıkarıldığı, serbest piyasa koşullarının egemen olduğu, ihracat önderliğinde dışa açık kalkınma stratejisinin kabul edildiği yeni bir örgütlenmenin adımı olmuştur. Neoklasik kalkınma yaklaşımı içinde değerlendirilen bu anlayış, devletin kendisine yüklenen asli görevlere yönelmesi ve üretici rolünden çıkarak müdahaleciliği bırakmasına işaret etmektedir.[303] Türkiye'nin 24 Ocak Kararları ile liberalizme geçişiyle planlama kavramı teknik olarak varlığını sürdürürken felsefi yönden dördüncü kalkınma planı döneminden itibaren önemini kaybetmeye başlamıştır.[304]

1982 Anayasası'nda kalkınmanın ekonomik, sosyal ve kültürel yönlerine vurgu yapılmıştır. Devletin, özellikle sanayinin ve tarımın ülke genelinde denge ve uyum ile hızla gelişmesini sağlayacağı düzenlenmiştir. Bunun için ülke kaynaklarının değerlendirilmesi yapıldıktan sonra verimli bir şekilde kullanımının planlanması, amaca uygun gerekli teşkilatın kurulmasının sağlanması devletin görevi olarak düzenlenmiştir. Ayrıca milli tasarrufu ve üretimi artıran, fiyat istikrarını, dış ödemeler dengesini sağlayan, yatırım ve istihdamı geliştiren önlemlerin alınması ve kalkınma faaliyetlerinin bu plan doğrultusunda gerçekleştirilmesi düzenlenmiştir.[305]

---

[302] Yakup Kepenek, **Türkiye Ekonomisi**, 29. Baskı, İstanbul, Remzi Kitabevi, 2016, s. 191.

[303] Uğur Sadioğlu ve M. Kemal Öktem, 2009, s. 92.

[304] Ergun Türkcan, "Bir DPT Müşavirinin Dördüncü Plan'a Dair Gözlemleri", **Türkiye'de Planlamanın Yükselişi ve Çöküşü (1969-1980)**, 1. Baskı, İstanbul, Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2010, s. 356.

[305] 18.10.1982 tarih ve 2709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası RGT: 9.11.1982, 17863 mükerrer, madde 166. 1982 Anayasası'nda DPT düzenlenmemiştir. Özşen'e göre bunun nedeni, planlamanın ve planlama örgütünün anayasal olarak tanımlanması yeni durumlar ortaya çıktığında değiştirilmesinin zor olması diğer bir ifade ile Anayasa tekniği açısından uygun bulunmamasıdır. Ayrıca planlamanın sadece DPT tarafından yapılabileceği, başka bir birim ya da örgütün kurulmasının mümkün olmadığı düşüncesini oluşturulmasında aranabilir. Tayfur Özşen, 1987, s. 27-28.

Bu dönemde iktisadi gündemdeki kararlılık, yapısal uyum ve dışa yönelik sanayileşme politikalarının çerçevesinde kalkınma planları da yabancı finans çevrelerinin isteklerine cevap verecek şekilde yapılmıştır. Kalkınma sürecinde planlamanın piyasa güçlerini sınırlayıcı etki yarattığı ve gerekli olmadığı, piyasa güçlerinin serbest bırakıldığı sürece ekonominin kararlı bir dengeye ulaşarak küreselleşme süreciyle sorunsuz bütünleşeceği anlayışı egemen olmuştur.[306]

Bu dönemin kalkınma yaklaşımına ideolojik desteği sağlayan Yeni Sağ akımı olmuştur. Özgürlüğün piyasa ekonomisi olduğu inancına dayanan Yeni Sağ, devletin geleneksel görev alanına çekilmesini desteklemekte ve işletme gibi örgütlenmesini öngörmektedir. Bu anlayışa göre kalkınmanın gerçekleştirilebilir olması için az gelişmiş ülkelerin ulusal kalkınma hedefi ile içe kapanmış yapısının modern dünya ile bütünleşme ile gerekmektedir.[307] Bu bütünleşme gereği, küreselleşme ile ortaya çıkan koşullara uyumu, rekabeti, insan kaynaklarının geliştirilmesini, küresel piyasanın izlenmesini, örgüt yapılarında esnekliğin sağlanması ve maliyet kontrolü gibi önemli konuları ön plana çıkarmıştır. Böylelikle bölge anlayışı değişmiş ve bölgeye ilişkin yeni bir yaklaşım ortaya çıkmıştır. Bu yaklaşım içinde ekonomik kalkınmada ve bölgesel gelişmede "*yerel*" önemli hale gelmiştir. Küresel rekabette yerel ekonomilerin strateji ve politikaları, bölgesel gelişme politikaları açısından önemli bir temel oluşturmuştur.[308]

Kamu yönetiminin biçimlendirme süreci özelleştirme, yerelleşme ve küreselleşme ile devam etmiştir.[309] Yerel birimlere olan bakış açısı, dünya düzenindeki değişimler ve küresel ilişkilerin artması ve kurumlar ekseninde göreceli konuma göre şekillenen, sürdürülebilir gelişmeyi ve rekabet gücünü öne çıkaran bir bölge

[306] Hakan Mıhçı, 2002, s. 171.

[307] Birgül Ayman Güler, 2005, s. 98-99.

[308] T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, **Uzun vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005)**, Ankara, 2001, s. 59.

[309] Uğur Sadioğlu ve Kemal Öktem, 2009, s. 92.

anlayışıyla,[310] bölge yönetimlerinin uygulama alanının genişletilmesi, bölgesel ve yerel yönetimlerin güçlendirilmesi eğilimi, bu dönemin başında dünyada güçlenmeye başlamıştır. Aynı zamanda kamu yönetiminin illere ve bölgelere göre yeniden düzenlenmesi çabasında büyük il, kurul tipi, koordinatör valilik, bölge valiliği gibi birçok sistem tartışma alanı bulmuştur. Sürecin devamında ekonomik amaçlı yönetsel örgütlenmeler dışında siyasal bölgeler üzerine tartışmalar ortaya çıkmış, ancak bu dönemden itibaren neoliberal çizgide uygulanan bölgesel politikalar üzerinde geçmişten gelen çekincelerin devam ettiği görülmüştür.[311]

1.1. Bölge Düzeyinde Örgütlenme Üzerine Yeni Açılımlar: Bölge Valiliği Önerisi

1980 yılının politik havası içinde taşrada yeni bir örgütlenmeye gidileceğine işaret edilmiş, bölge yönetimlerinin kurulacağı hükümet programında yer almıştır. Kamu yönetiminin tümüyle gözden geçirilmesi ve düzenlemeler yapılmasını içeren çalışmalar başlatılmıştır. Bu doğrultuda İçişleri Bakanlığı'nca oluşturulan bir çalışma grubu taşra yönetiminin düzenlemesi konusunda rapor hazırlamıştır.[312] Merkezi kuruluşların ülke düzeyinde ve belli bölgelerde kurdukları bölgesel birimlerin sayısına işaretle, Güçlendirilmiş Valilik, Koordinatör Valilik ve Bölge Valiliği olmak üzere İçişleri Bakanlığınca üç sistem önerisi geliştirilmiştir.[313]

1983 yılında 71 sayılı KHK ile bölge valiliğinin kurulması yönünde bir adım atılmıştır. Kamu hizmetlerinde verimin ve uyumun sağlanması için birden çok ili kapsayan alanda bölge valiliklerinin kurulması öngörülmüştür. Buna göre, ülke sekiz bölgeye ayrılmıştır. Bölge valiliklerinin kurulması, kaldırılması, merkezlerinin belirlenmesi ve bir ilin farklı bir bölge valiliğine bağlanmasının kanunla olacağı

[310] Ayda Eraydın, 2004, s. 127.

[311] Sonay Bayramoğlu, 2005, s. 68.

[312] Tacettin Karaer, "12 Eylül ve Türk Kamu Yönetimi'nin Yeniden Düzenlenmesi", **Amme İdaresi Dergisi**, Eylül 1987, C. 20, S. 3, s. 29-54.

[313] Ahmet Nazif Demiröz, "Bölge Valiliği Üzerine", **Amme İdaresi Dergisi**, 1990, C. 24, S. 4, s. 64.

düzenlenmiştir. Bölge valiliği, valilik merkezinin bulunduğu ilin adı olarak belirlenmiştir. Görev ve hizmet alanı bakımından bölge valiliğinin il sınırlarını bölmeyecek şekilde düzenlenmesine yer verilmiştir.[314] Bölge valisi, bölgede kamu hizmetlerinin verim ve uyum ile yürütülmesi, güvenliğin ve kamu düzeninin sağlanması ile görevlendirilmiştir. Ayrıca, bölgenin kalkınma plan ve program hedeflerine uygun olarak ekonomik, sosyal ve kültürel açılardan gelişmesiyle, koordinasyon, işbirliği, denetim hizmetleri ile görevlendirilmiştir.[315]

Ayrıca 71 sayılı KHK'nın 7'nci maddesinde Bölge Valiliği'nin teşkilat yapısında Planlama ve Koordinasyon Müdürlüğü düzenlenmiştir. Müdürlük, DPT'ye bağlı olarak kurulmuş ve kalkınma plan ve programlarda öngörülen hedef ve ilkelere uygun olarak bölgedeki ekonomik faaliyetlerin yürütülmesinde bölge valisine yardımcı olmak ile görevlendirilmiştir.[316]

1983 yılında yapılan seçimlerle yaşanan iktidar değişimi, mevcut yönetim ve Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM)'nin Bölge Valiliği'ne bakış açısından önem kazanmıştır. İlgili KHK'nın TBMM İçişleri Komisyonu'nda görüşülmesi sırasında, iller üzerinde mülki kademe meydana getirilmesinin yetki genişliği esasından yola çıkarak, Anayasa'nın 126'ncı maddesine uygunluğu konusunda çekince oluşmuştur. Anayasa Komisyonu'ndan istenen rapor Anayasa'nın geçici 15'inci maddesinden hareketle KHK'nın anayasaya aykırı olmadığını bildirmiştir.[317] Buna rağmen 71 sayılı KHK[318],

---

[314] Hülya Kendir Özdinç, **Neoliberal Politikalar ve Bölge Yönetimi Sorunu: Türkiye Deneyimi,** Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi Anabilim Dalı, Doktora Tezi, 2007, s. 170-171.

[315] Resmi Gazete, 24.06.1983 tarih ve 71 sayılı Bölge Valiliği Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, 4.10.1983,18181, madde 7.

[316] RGT: 4.10.1983, 18181, madde 7.

[317] Mustafa Tamer, **Bölge Valiliği**, Erzurum, 1992, Fen Edebiyat Fakültesi Ofset Tesisleri, s. 122-124.

[318] Sonraki dönemlerde bu konuda başka bir düzenleme yoluna gidilmemiş ve bir çalışma yürütülmemiştir. 1987 yılında 285 sayılı Olağan üstü Bölge Valiliği İhdası Hakkında KHK ile kurulan Olağanüstü Hal Bölge Valiliği, yalnızca güvenlik hizmetlerinin gereği gibi sağlanması amacını taşımaktadır. İleride kurulabilecek olan bölge düzeyindeki bir yönetici mekanizmaya deneyim niteliği taşısa da bu dönemde uygulama açısından istisnaidir. Ruşen Keleş, 2006, s. 175; Ahmet Nazif Demiröz, 1990, s. 64.

meclis genel kurulunda gerekli desteği görmediğinden kanunlaşmadan yürürlükten kaldırılmıştır.[319] Bölge valiliği uygulamaya geçirilemese de, ili aşan seviyede bir örgütlenmeyi içeren öneri olarak, Dünya'da bölge yönetimlerinin yükseldiği bir dönemde Türkiye'de tartışma zemini oluşturması bakımından önemli görülebilir.

1.2. Dönemin Kalkınma Planlarında Bölge Anlayışı ve Yürütülen Çalışmalar

1980'li yıllardan itibaren kalkınma kavramı yerini küreselleşme, özelleştirme ve yerelleşme süreçleri ile demokratikleşme kavramına bırakmaya başlamıştır. Azgelişmiş ülkelerde devletler, yapısal uyarlama gereklilikleri içinde ulusal kalkınma stratejilerinden devletin işlevlerinin yeniden tanımlanmasını gerektiren ulus aşırı kalkınma stratejilerine yönelmişlerdir.[320]

Beşinci ve Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planları, siyasi kadro ve teknik elemanlar bakımından aynı olduğu için süreklilik ve uyum göstermiştir. Ancak, Türkiye'de 1980-2000 döneminde hazırlanan kalkınma planlarında bölge anlayışını şekillendiren bir önemli yön gelişmiştir. Bu, DPT'nin 1960-1980 yılları arasında hızlı ve dengeli kalkınma hedefiyle özel kesim için güçlü yönlendirme ve denetim işlevinin, özel kesime çalışacağı daha rahat ortamlar sunma yolunda değişmesi olmuştur. İktisadi kalkınma, planlara ilişkin süreçler, uygulama ve politikanın belirlenmesinde ikili bir yapıya sahipti. Sosyal planlama ve koordinasyon dairesi başkanlıkları ile planları hazırlayan, uygulayan müsteşarlık ve politika belirleyen Yüksek Planlama Kurulu bu dönemde ikili yapıyı oluşturmuştur. 1980'lerden sonra Yüksek Planlama Kurulu ve müsteşarlığın ana hizmet birimleri piyasa sisteminin isteklerine yanıt verecek şekilde

[319] İçişleri Komisyonu'nun 06.6.1984 tarihli raporunda, il idaresi kanunu ile valiye verildiği bölge için yetki genişliği tanımlanmadığını belirtmiştir. Söz konusu KHK kapsamında, bölge valilerine devletin ve hükümetin temsilcisi olma görevinin verilmesinin hukuki statüsü aynı olan iki mercii yarattığı ve bunun yetki otorite çatışmalarına yol açacağı, bunun hizmet aksamalarını getireceği ifade edilmiştir. Bu gerekçelerle düzenleme Meclis İçişleri Komisyonu tarafından olumlu bulunmamıştır. Mustafa Tamer, 1992, s. 124-125.

[320] Birgül Ayman Güler, 2005, s. 25-28.

düzenlenmiştir.[321] DPT Müsteşarlığı'nın teşkilat yapısı, ana hizmet, danışma, yardımcı birimler ve yurtdışı teşkilatı şeklinde düzenlemiştir. Ana hizmet birimlerine Avrupa Ekonomik Topluluğu Başkanlığı, Yabancı Sermaye Başkanlığı, Serbest Bölgeler Başkanlığı eklenmiştir. Ayrıca yabancı sermaye faaliyetlerini, planın hedef ve amaçlarına uygun bir biçimde özendirilmesi ve düzenleme önlemleri önerilmesi görevlerine eklenmiştir.[322]

Yönetim sistemi içinde İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminden itibaren Araştırma, Planlama ve Koordinasyon birimleri oluşturulması ve geliştirilmesi istenmiştir. 1980-1981 yıllarını kapsayan programlarında il planlama birimlerinin hukuki yapılarının, yetki ve görevlerinin düzenlenmesi öngörülmüştür.[323] Bu kapsamda İçişleri Bakanlığı Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü Hakkında Yönetmelik, planlı kalkınma döneminde il planlama birimlerinin kuruluş ve görevleri açısından önemli bir düzenleme olmuştur.[324] Genel müdürlük, kalkınma plan ve programlarının hazırlanması ve uygulanmasında valiye yardımcı olmak amacıyla, inceleme ve araştırma yapmak, yıllık programlarda yer alacak il önerileni hazırlamak, plan, program, yatırım uygulamalarını izlemek, ortaya çıkan koordinasyon sorunlarına çözüm getirmek üzere oluşturulmuşlardır. Ayrıca, mahalli idarelerin kalkınma çalışmalarına yardımcı olmak, il koordinasyon kurulu çalışmalarına ön hazırlık yapmak ve sekreterlik işlerini yürütmek görevleri arasında düzenlenmiştir.[325] Müdürlük, valiye

---

[321] Barış Övgün, **Devlet ve Planlama**, Ankara, Siyasal Kitabevi, 2010, s. 243-248.

[322] Resmi Gazete, 08.06.1984 tarih ve 223 sayılı Devlet Planlama Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, 18.06.1984, 18435, madde 2, 6 ve 9.

[323] Tayfur Özşen, 1987, s. 83.

[324] 2000'li yıllarda kamu yönetiminde yeniden yapılandırma kapsamında değişen planlama anlayışı, 2003 yılında Acil Eylem Planı'nda stratejik planlamanın kamu mali yönetiminin ve bütçenin temel unsurlarından biri olarak kendini göstermiştir. Devamında ise, 2006 yılında DPT'nin hazırladığı Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu, stratejik planlamaya ilişkin temel işlevlerin belirlenmesinde önemli açıklama sunmuştur. Strateji düşüncesini kamuya kazandırma girişimi olarak bu dönemde Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Müdürlükleri kaldırılarak yerine 5018 sayılı kanundaki değişiklik yapan 24.12.2005 tarihli Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu ile Strateji Geliştirme Daire Başkanlıkları kurulmuştur. Barış Övgün, 2010, s. 260-262.

[325] Resmi Gazete, İçişleri Bakanlığı Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Yönetmelik, 13.10.1981, 17513, madde 16.

bağlı müdür ve ilin iş hacminin gereklerine göre yeterli sayıda uzman, uzman yardımcısı, büro ve hizmetler personelinden oluşturulmuştur. Personel ihtiyacının valinin görüşü alınarak İçişleri Bakanlığı'nca belirlenmesi düzenlenmiştir.[326]

1981 tarihli Yönetmelik ile İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlükleri, İçişleri Bakanlığı bünyesinde danışma ve denetim birimi olan Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı'nın taşra teşkilatı (il kuruluşu) olarak düzenlenmiştir. 174 sayılı KHK ve 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun doğrultusunda yeniden düzenleme konusu olmuştur. 17.09.1985 tarihli İçişleri Bakanlığı Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı Kuruluş ve Görevleri Hakkındaki Yönetmelik ile taşra teşkilatı olarak düzenlenmemiştir. Kurulun, İl Planlama Koordinasyon Müdürlükleri ile İlçe Planlama Uzmanlıklarının kuruluş görev ve çalışmalarının İl İdaresi Kanunu hükümlerine göre merkezi seviyede düzenleyeceğine yer verilmiştir.[327] 13 Temmuz 1988 tarih ve 19871 sayılı İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlükleri Kuruluş, Görev ve Çalışma Yönetmeliği ile tekrar düzenlenmiştir.

Bölgesel kalkınmanın sağlanmasındaki hedeflere uygun olarak bölgesel plan hazırlanması bu dönemde yeniden benimsenmiştir. Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda, idari sınırlara bağlı olmayan bir bölge kavramı esas alınmıştır. Yerleşim birimlerinde birbirleri ile ilişkileri fazla olan fonksiyonel bölgeler meydana getirilmesi öngörülmüştür.[328] Bölge planlarının, gelişmenin hızlandırılmasının amaçlandığı bölgelerde kaynakları ekonomik faaliyet alanlarında gelişme, uyum ve denge içinde yönlendirecek; bölgelere yönelik gerekli önlemlerin alınmasını sağlayacak nitelikte hazırlanması amaçlanmıştır. Fonksiyonel bölgelerin, bölgesel gelişmenin

[326] RGT: 13.10.1981, 17513, madde 17.
[327] Tayfur Özşen, 1987, s. 86.
[328] Zeynel Dinler, 2016, s. 234.

yönlendirilmesi için yerleşme birimlerinin mal, hizmet, insan ve iletişim hareketleri ön planda tutularak belirlenmesi amaçlanmıştır.[329]

Devlet Planlama Teşkilatı birimi olan Kalkınmada Öncelikli Yöreler Dairesi, fonksiyonel bölgelerin belirlenmesi için "*Türkiye'de Yerleşme Merkezlerinin Kademelenmesi*" çalışması yapmış ve sonuçlarını 1982 yılında yayımlamıştır. Çalışma kapsamında Türkiye için köylerden itibaren anakent olan İstanbul'a kadar yedi kademe belirlenmiştir. Ayrıca 16 fonksiyonel bölge önerisi geliştirilmiştir. [330] Özel amaçlı bölgelerin tespitinin gerekmediği durumlarda bu çalışmaya dayalı olarak belirlenen bölge ayrımının kullanılacağı belirtilmiştir.[331]

Belirli sektörlere yarayan gelişme alanları ve üretim hedeflerinin şehir düzenine etkilerinin belirlenmesi, fonksiyonel bölgelerin var olan kaynaklarının ve bu bölgelerdeki gelişmelerin uyum ve denge içinde sağlanabilmesinde önemli amaçlar arasında gösterilmiştir. Bu amaçlarla bölgesel gelişme şemaları, üretim sektörlerinin mekânda gerekli uyumunu sağlayacak alternatif çözümlerini içeren şekilde hazırlanması belirtilmiştir.[332] Bölgesel gelişme şemaları esas alınarak organize sanayi bölgelerinin yer seçimi ve bu bölgelerdeki sanayi sektörünün bölgelerin özelliklerine, potansiyellerine bağlı bir şekilde tanımlanması ve gerekli hallerde uzmanlaşmış organize sanayi bölgelerinin gerçekleştirilmesi amaçlanmıştır.[333]

Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda bölge ile ilgili kalkınma yerine gelişme kavramı tercih edilmiştir. Bölge planlamasının belirlenen 16 fonksiyonel bölgeye göre değil, kalkınmada öncelikli yörelere göre yapılması benimsenmiştir. Planın temel

---

[329] T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, **Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989)**, Ankara, DPT Yayın No. 1974, 1984, s. 161.

[330] Ahmet Öztürk, **Homojen ve Fonksiyonel Bölgelerin Tespiti ve Türkiye İçin İstatistiki Bölge Birimleri Önerisi**, T.C. Devlet Planlama Teşkilatı Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü, Uzmanlık Tezi, Ankara, 2009, s. 7-8.

[331] T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, a.g.e. , s. 161.

[332] T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, a.g.e. , s. 162.

[333] T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, a.g.e. , s. 162.

ilkeleri, kalkınmada bölgelerarası dengenin sağlanması, bölgeye ilişkin çalışmaların refahın yayılmasını ve artmasını sağlayacak şekilde sürdürülmesidir. Bölgesel gelişme çalışmalarının temelini oluşturan bilgilerin uluslararası belirlenmiş ölçülere uygun toplanması için bir envanter oluşturularak gereken yapı ve potansiyel araştırmaların sürdürüleceği ve teşvik sistemi geliştirileceğine yer verilmiştir.[334]

Başta Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgeleri ve kalkınmada öncelikli yörelerin ekonomik, sosyal ve kültürel bakımdan kalkınmasını sağlamak ve gelişmişlik farkının azaltılması ana hedefler olarak belirlenmiştir. Bu yöreleri destekleyici uygulamalar ve kamu kaynaklarının ayrılmasında bölgelerin gelişme potansiyeli göz önüne yapılmıştır.[335]

Yedinci Kalkınma Planı, dünyada devletin ekonomik hayata doğrudan müdahalesinin en aza indirildiğine yer vermekte, devletin kural koyan, düzenleyen ve piyasa mekanizmalarının gözetici fonksiyonlarını ön plana çıkarmaktadır. Bu devletin doğrudan ekonomik faaliyetlerde bulunmaması, ekonomik faaliyetlerin piyasa mekanizmasının kurallarına göre gözetme görevini yerine getirmesi beklenmektedir.[336]

1990'lı yıllarda Kalkınmada Öncelikli Yöreler ve Bölgesel Kalkınma Müdürlüğü,[337] Yedinci Kalkınma Planı döneminde Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı bünyesinde 540 sayılı Kuruluş Kanunu'nun 9'uncu maddesi ile ana hizmet birimi olarak Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Müdürlüğü halini almıştır. Müdürlük, il ve ilçe seviyesinde araştırmalar, yapısal uyum politikalarının uygulanmasında meydana gelecek problemlerin çözümüne ilişkin çalışmalar yapmak ve bölgesel kalkınmayı ilgilendiren konularda görüş vermek ve uygulamayı izlemek ile

[334] T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, 1989, s. 318.

[335] T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, a.g.e. , s. 318-319.

[336] T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, **Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000)**, Ankara, 1995, s. 90-91.

[337] Ruşen Keleş, 2012, s. 324.

görevlendirilmiştir. Kalkınmada öncelikli yörelerin ve ihtiyaçlarının belirlenmesi, küçük ve orta ölçekli sanayi işletmelerinin, esnaf sanatkârların, kırsal kesimin sorunlara ilişkin politikalar geliştirilmesi, müdürlüğün görevleri arasında yer almıştır.[338]

Yedinci Beş Kalkınma Planı'nın temel ilkesi sürdürülebilir kalkınma ve planlamada kademeli birlikteliktir. Plan, sektörel gelişme ile mekânsal analizin birlikteliğini öngörmektedir. Buna uygun olarak Güneydoğu Anadolu Projesi'nde çok sektörlü bütünleşmiş bölgesel kalkınma yerine, sürdürülebilir insani gelişmeyi amaçlayan bir eylem planı hazırlanması uygulamaya konulmuştur. 1996 yılında Devlet Planlama Teşkilatı, "*İllerin Sosyoekonomik Gelişmişlik Sıralaması*" çalışması yapmıştır. Buna göre, 7 bölge içinde 5'nci sıradaki Doğu Karadeniz bölgesinde Artvin, Bayburt, Gümüşhane, Giresun, Ordu, Rize, Trabzon illerini kapsayan, Japon Uluslararası İşbirliği Ajansı'nın üstlendiği Doğu Karadeniz Projesi başlatılmıştır. Ayrıca, Doğu Anadolu Projesi 1998 yılında yöredeki üniversitelerin ortak girişimiyle hazırlanmıştır.[339]

Bölgelerarası gelişmişlik farklarının azaltılması, ulusal birliği ve bütünlüğü sürdürmek amacıyla bölgelere yönelik bölgesel gelişme projelerinin hazırlanmasına karar verilmiştir. Bu doğrultuda Güney Doğu Anadolu Projesi örneği, Konya Ovası ve Orta Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Teşkilatı'nın Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Tasarısı ve Karadeniz Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Teşkilatı'nın Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Tasarısı ile yaygınlaştırılmaya çalışılmıştır.[340]

[338] Resmi Gazete, 19.06.1994 tarih ve 540 sayılı Devlet Planlama Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, 24.06.1994, 21979 mükerrer, madde 9 ve 14. Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü, 2.7.2018 tarih ve 703 sayılı KHK gereğince kaldırılmıştır.

[339] Feral Eke, 2012, s. 22-23.

[340] Feral Eke, a.g.e. , s. 22.

1.3. Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi'nin Kuruluşu ve Bölge Çalışmaları

Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP), Türkiye'de özel amaçlı bölge için planlama yaklaşımının örneği[341] olması bakımından önemlidir. Bölgenin kalkınmasında büyük kaynak ayrılması ile bu proje Atatürk Barajı Projesi ekseninde, yeniden ve sadece proje alanını kapsayan iller için bir bölge planlama çabası olarak başlatılmıştır. Projenin yürütülmesi için GAP Kalkınma İdaresi oluşturulmuştur.[342] Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Teşkilatı'nın kuruluşu ve görevleri ile ilgili esaslar 388 sayılı KHK ile düzenlenmiştir. Bu KHK'nın 1'nci maddesinde proje kapsamındaki yörelerin hızlı kalkınması, yatırımların yapılması amacıyla plan, altyapı, ruhsat, sanayi, tarım, enerji, ulaştırma gibi hizmetlerinin gerçekleştirilmesi, kurum ve kuruluşların koordinasyonunun sağlanması amaçlanmıştır. Bu amaçlar ile GAP Bölge Kalkınma İdaresi'nin Başbakanlığa bağlı olarak tüzel kişilik ile ve on beş yıllık süre için kurulduğu düzenlenmiştir.[343]

388 sayılı KHK'nın 2'nci maddesinde idarenin görevleri, GAP bölgesindeki iller kapsamında araştırma ve uygulama projelerini yapmak ve yaptırmak şeklinde düzenlenmiştir. Bu amaçla bölge içindeki faaliyetleri yönlendirmek, uygulamasını değerlendirmenin yanında bölgede sektörler arası bütünleşmeyi sağlayacak bölge planlamasını gerçekleştirmektir. Nazım ve uygulama imar planları ile düzenlemelerinin tamamını ya da bir kısmını, plan değişikliğini de kapsayacak şekilde ada ve parsel düzeyinde oluşturulmasında ve bölge kaynaklarının kullanılmasında yetkilidir. Yol, su, elektrik, sanayi ve ulaştırma gibi birçok altyapı hizmetlerini yürütmektedir. Kamu

[341] Güneydoğu Anadolu Projesi'nden sonra Türkiye'de özel amaçlı bölge planlaması konusunda Doğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Teşkilatı Kuruluşu Hakkındaki Yasa Önerisi ve Konya Ovası ve Orta Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Teşkilatının Kuruluş ve Görevleri Hakkındaki Yasa Tasarı olmak üzere iki girişim daha olmuştur. Cevat Geray, 1997, s. 307.

[342] Cevat Geray, a.g.e. , s. 299.

[343] Resmi Gazete, 27.10.1989 tarih ve 388 sayılı Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Teşkilatı'nın Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, 6.11.1989, 20334.

kurum ve kuruluşlarının bina ve tesislerinin gerçekleştirilmesinde koordinasyonu sağlamaktadır.[344] Ayrıca, 1580 sayılı Belediye Kanunu ve 3194 sayılı İmar Kanunu'nda yer alan imar ve planlamaya ilişkin yetkiler bu dönemde GAP Kalkınma İdaresi'ne devredilmiştir.[345] Proje, Şanlıurfa, Mardin, Gaziantep, Adıyaman, Diyarbakır ve Siirt'i kapsamaktadır. Sulamaya yönelik başlayan proje, yörede gelişecek baraj ve sulama yatırımlarının ortaya çıkaracağı ekonomik, sosyal ve fiziksel değişiklikler göz önüne alınarak çok sektörlü kalkınma projesine dönüşmüştür.[346]

GAP ile ilgili yasal düzenleme dönemde yoğun tartışma konusu olmuş, fakat Anayasa Mahkemesi'nce anayasaya aykırı görülmemiştir. Planlama ve uygulama süreçleri bakımından halkın katılımına elverişli olmadığı, bir yerel yönetim birimi olmaktan ziyade birden çok ili ilgilendiren alan ölçeğinde merkezi yönetimin uzantısı özelliklerini taşıyan yönetim örneği olarak düşünülmüştür. GAP İdaresi'ne, kent yönetimlerinin planlama ve yapı denetimi faaliyetlerine parseller düzeyinde karışma yetkisi verilmesi yerel yönetim kuramına ve geleneğine ters düştüğü[347] gerekçesiyle eleştirilmiştir.

GAP, DOKAP, Yeşilırmak Havza Gelişim Projesi ve Zonguldak Bartın Projesi, 1980'den sonra bölge konusundaki planlamanın ulusal düzeydeki örneği olmuştur. Bu projelerde dikkat çeken nokta, bölgesel planlamanın işlevine ilişkin bir değişimi içermesidir. Devletin bölgesel eşitsizlikleri ortadan kaldırılması için bölgelere uzun sürede ekonomik olacak üretken yatırımları gerçekleştirmesi ve toplumsal yararı ön

[344] Resmi Gazete, 27.10.1989 tarih ve 388 sayılı Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Teşkilatı'nın Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, 6.11.1989, 20334, madde 2.

[345] Ruşen Keleş, 2006, s. 176.

5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu Koordinasyonu ve Görevleri Hakkındaki Kanun'un 30'uncu maddesi ile 388 sayılı KHK'nin 2'nci maddesinde yer alan bu hükümler "*nazım ve uygulama imar planı yapmak*" şeklinde değiştirilmiştir. KHK'nın 3'üncü maddesinin son bendinde yer alan GAP İdaresi'nin görev alanına giren konularda 1580 Belediye Kanunu ve 3194 sayılı İmar Kanunu ve diğer kanunların ilgili dairelere verdiği imar ve altyapıya ilişkin hak ve yetkilerin GAP İdaresi'ne devredilmiş sayılacağı hükmü yürürlükten kaldırılmıştır. Ruşen Keleş ve Ayşegül Mengi, **Avrupa Birliği'nin Bölge Politikaları**, 2. Baskı, İstanbul, Cem Yayınevi, 2017, s. 224.

[346] Feral Eke, 2012, s. 21.

[347] Cevat Geray, 1997, s. 299.

plana çıkaracak, geri kalmış bölgelere altyapı yatırımları ve ekonomik canlılık yaratacak üretken yatırımları sağlama görevine dayalı bölgesel yaklaşım ile ilgili kabullerin değiştiği görülmektedir.[348]

Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP)'nin öncelikle sulama gibi temel altyapı yatırımlarının büyük oranda tamamlanması, ekonomik kalkınmayı ve sosyal gelişmeyi sağlayacak öncelikli program ve projelerin uygulamaya geçirilmesi, bölgesel gelişmenin beş yıllık süre içerisinde hızlandırılması amacıyla 2008-2012 yılları arasında GAP Eylem Planı hazırlanmış ve uygulamaya konulmuştur.[349] 2014-2018 yıllarını kapsayan GAP Eylem Planı'nda ise ekonomik kalkınmanın hızlandırılması, sosyal gelişmenin güçlendirilmesi, şehirlerde yaşam kalitesinin artırılması, altyapının ve kurumsal kapasitenin geliştirilmesi gibi benzer eksenlerde yeniden güncellenmiştir.[350]

17.08.2011 yılı ve 643 sayılı KHK ile GAP Kalkınma İdaresi, Kalkınma Bakanlığı'na bağlı olarak düzenlenmiştir. 2018 yılında çıkarılan 703 sayılı KHK gereğince yapılan yeni düzenlemeleri içeren güncel bilgilere ilgili başlık altında yer verilmiştir.

2. AVRUPA BİRLİĞİ YOLUNDA BÖLGE ANLAYIŞININ YENİDEN ŞEKİLLENMESİ VE ÖRGÜTLENMESİ (2000-2018)

Türkiye'nin 1980 sonrası ekonomik gelişimini belirleyen neoliberal dönüşümü, 2000'li yıllarda yeni bir iktidar dönemi ile devamlılık kazanmıştır. Boratav'a göre, neoliberal dönem 24 Ocak 1980 kararlarıyla başlamıştır. 12 Eylül Rejimi ile yerleşmiştir. Turgut Özal döneminde temsili demokrasi aracılığıyla uzatılmıştır. Koalisyon ve tek parti hükümetleri aracılığıyla bugüne getirilmiştir. Adalet ve Kalkınma

[348] Sonay Bayramoğlu, 2005, s. 92-93.

[349] T.C. Başbakanlık GAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı, **GAP Eylem Planı (2008-2014)**, Ankara, Mayıs 2008.

[350] T.C. Kalkınma Bakanlığı GAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı, **GAP Eylem Planı (2014-2018)**, Ankara, Aralık 2014.

Partisi'nin ekonomi politikaları, neoliberal modele büyük ölçüde uyum göstermiştir. 2002 sonunda iktidara gelen Adalet ve Kalkınma Partisi, Kemal Derviş'in güçlü ekonomiye geçiş programını devralarak sürdürmüş ve 2005 yılında üç yıllığına yenilemiştir.[351]

2001 krizi sonrası ekonomide istikrarın sağlanması, uluslararası rekabetin geliştirilmesi ve büyümenin sürdürülebilir hedeflerle sağlanması amacı ile Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı hazırlanmıştır. IMF destekli istikrar önemlerini içeren program, özelleştirmeye ağırlık vermiş, yapısal reformlar içermiş ve düşük kur yüksek faiz politikası uygulanmış ve bu politikalar ilerleyen yıllarda sürdürülmüştür.[352] Bölgelerarası eşitsizliği azaltmak ve bölgelerin kalkınmasını sağlamak üzere merkezi olarak planlanan ve teşvikler aracılığıyla yapılan politikalar yerine bu dönemde AB'nin bölgesel kalkınma programları yoğunluk kazanmıştır.[353] AB'nin sosyoekonomik amaçları doğrultusunda bölgesel kalkınma programları yerel yönetişimi güçlendirmek, küçük ve orta ölçekli işletmeleri desteklemek, kentsel altyapı yatırımlarını düzenlemek, kırsal alanın piyasaya açılmasını sağlamayı amaçlamaktadır. Bölgesel kalkınma programları bu süreçte Türkiye'nin Avrupalılaşması bakımından devletin niteliğini dönüştürmüştür.[354]

Türkiye, AB'ye üyelik sürecini bu sürece bağlı olarak bölgesel gelişme politikaları ve uygulamalarında kapsamlı değişimler yapılabilmesinde olanak olarak görülmüştür. Bölgesel gelişme politikası bu dönemle birlikte gelişmişlik farklarının azaltılması, bölgelerin rekabetinin arttırılması, ekonomik ve sosyal anlamda bütünleşmenin artırılması hedefleyen şekilde dönüşmüştür. Hem merkezi düzeyde

---

[351] Korkut Boratav, **Dünya'dan Türkiye'ye İktisattan Siyasete**, 2. Baskı, İstanbul, Yordam Kitap, 2015, s. 137.

[352] Yakup Kepenek, 2016, s. 533-534.

[353] Menaf Turan, "Bölgesel Kalkınma Programları", **Kalkınma Ajansları Nedir, Ne Değildir?**, Menaf Turan (Der.), 1. Baskı, Ankara, Paragraf Yayınları, 2005, s. 159.

[354] Can Umut Çiner, **Devlet Reformunda Yerelleşme ve Bölgeselleşme: Türkiye'ye Karşılaştırmalı Bir Bakış**, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Yönetim Bilimleri Anabilim Dalı, Doktora Tezi, Ankara, 2010, s. 198.

bölgesel gelişme politikasının etkinleştirilmesi hem de bölgelerin potansiyelini ortaya çıkarmayı amaçlayan strateji ve programlar uygulanmaya çalışılmıştır. Yerel düzeyde kurumsal kapasite ve kırsal kalkınma önem kazanmıştır.[355]

2001 tarihli Katılım Ortaklığı Belgesi'nde, Türkiye'nin bölgesel politikalarının topluluk rekabet kurallarına uygunluğunun sağlamasının, istatistiğe dayalı bölge birimleri kurulmasının, AB fonlarının denetimine ilişkin örgütlenmenin oluşturulmasının gerekliliği bildirilmiştir. Bu gerekliliğin devamı olarak 2003 tarihli Katılım Ortaklığı Belgesi ile Düzey 2 kapsamında bölge düzeyinde planların hazırlanmasını, kamu yatırımlarının bölgelere aktarılmasında öncelik kriterlerini belirleyecek çok yıllık bütçeleme usullerinin meydana getirilmesi öngörülmüştür. Bunlarla birlikte bölgesel idari kapasitenin artırılması hedeflenmiştir.[356]

Türkiye bu dönemde AB'ye üyelik ile yararlanılabilecek yapısal fonlara hazırlık kapsamında merkezi ve yerel seviyede gereken altyapı oluşturma sürecine girmiştir. Bu süreçte aşağıdan yukarıya bölgesel gelişme politikasının uygulanması amacında yeterli finansman ve kurumsal yapıyla destek sağlanan gerekli ortam hazırlanmaktadır. Geçmiş dönemlerde hazırlanan Güneydoğu Anadolu Bölgesel Kalkınma Projesi, Zonguldak Bartın Karabük Bölgesel Gelişme Projesi, Doğu Karadeniz Bölgesel Gelişme Planı ve Doğu Anadolu Projesi Ana Planı'nın uygulamaları ve Yeşilırmak Havza Gelişim Projesi sürdürülmüştür.[357] Ancak dönem içinde bu projelerin örgütlenmesine yönelik gelişmeler yaşanmıştır. Bölgesel seviyede ortaya çıkan kalkınma ajansları, bu yeni bölge anlayışı içerisinde yönetsel bir birim ve uygulama aracı olması bakımından önemli görülmüştür. Ajanslar, hem küresel düzeyde yaşanan gelişmeleri yerele aktarmakta; hem de yerelin bilgisini küresel pazarlara açmaktadırlar. Küreselleşme

[355] T.C. Kalkınma Bakanlığı, **Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018)**, Ankara, 2013, s. 110.

[356] Menaf Turan, 2005, s. 160-161.

[357] T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, **Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013)**, Ankara, 2006, s. 91-92.

çağında yeni bölgeselleşme anlayışı içinde bölgelerin rekabet edebilme güçlerini artırmaya çalışmaktadırlar.[358]

Türkiye'nin Avrupa Birliği yolunda bölge algısını yeniden şekillendiren ve bölgeselleşme ekseninde ortaya çıkan örgütlenme dört başlık altında incelenmektedir. Bu başlıklar, istatistiki bölge birimleri ve kalkınma ajanslarının kuruluşu, bölgesel politikaların tayininde etkili olan Kalkınma Bakanlığı ve bünyesindeki yapı, bölgeye ilişkin bu dönemde yürütülen çalışmalar ve bölge kalkınma idareleri, bölge konusunda örgütlenmeyi ilgilendiren mekânsal planlama faaliyetlerini merkezileştiren örgütler kapsamındaki açıklamalar ile şekillenmektedir.

2.1. İstatistiki Bölge Birimleri ve Kalkınma Ajansları'nın Kuruluşu

İstatistiki bölge biriminin Avrupa kaynaklı süreci 1951 yılında Avrupa Kömür Çelik Topluluğu Anlaşması ile gündeme gelmiştir. Antlaşmada topluluğun düzenlenen görevleri arasında faaliyetlerini belirlemek ve bütün ilgililerin faaliyetlerini yönlendirmek için piyasanın gelişimi ve fiyat eğilimleri hakkında araştırmalar yapmak ve yetki alanına giren sanayilerdeki hayat ve çalışma şartları hakkında bilgi toplamak yer almıştır. 1958 yılında Avrupa İstatistik Ofisi (EUROSTAT)'nin kurulduğu görülmektedir.1988 yılında ise yapısal reformlar istatistiki bölge birimleri sınıflandırması ile ilişkilendirilmiş, 2000 yıllarında çıkarılan bir tüzük ile yasal zemin kazanmıştır.[359]

Avrupa Birliği'ne üye ülkelerde, bölgelerarası dengesizliğin ortadan kaldırılması, geri kalmış bölgelerin birliğin fonlarından yararlanması için bölgelerin sahip olduğu verilerin karşılaştırılabilmesi ve bölgelerarası farkların belirlenebilmesini

[358] Barış Övgün, "Geleneksel Bölgecilikten Yeni Bölgeciliğe Bir Uygulama Aracı Olarak Kalkınma Ajansları", **Küreselleşme Yerelleşme Sarmalında Kalkınma Ajansları: Yapısal, Sorunlar ve Çözüm Arayışları**, Mustafa Ökmen, Güven Şeker ve Fatih Yaman (Ed.), Ankara, Orion Kitabevi, 2013, s. 52-54.

[359] Tekin Avaner, "Bölge Kalkınma Ajansları ve İstatistiki Bölge Birimi", **Kamu Yönetimi Reformu Çevre ve Bölge Kalkınma Ajansları Yasa Tasarısı Sempozyumu**, Ankara, TMMOB Çevre Mühendisleri Odası Yayını, 2005, s. 60.

sağlayan bölgeleme sistemi oluşturulduğu söylenebilir. Türkiye kaynaklı süreçte bu sistemin kurulması, Türkiye ve AB ilişkileri bakımından Katılım Ortaklığı Belgesi'nde ve Ulusal Program'da kısa vadeli öncelikler arasında yer alan bir konu olmuştur.[360]

Türkiye'de AB'nin bölgesel gelişmesine uyum çerçevesinde 2001-2002 yıllarında İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması yapılmıştır. Sisteme ilişkin istatistiki verilerin büyük bölümü il bazında, Düzey 3 olarak belirlenmiştir. Türkiye'de Düzey 2 ve Düzey 1 seviyesinde idari bölünme bulunmadığından bu seviyeler, Düzey 3'teki illerin sosyoekonomik, kültürel ve coğrafi yapı bakımından bir araya getirilerek oluşturulması yolu izlenmiştir.[361] Buna bağlı olarak İBBS hukuksal çerçevesi Türkiye'de 2002 yılında 4720 sayılı Bakanlar Kurulu'nun kararı ile üç düzeyde tanımlanmıştır. Düzey 3 kapsamında 81 il; Düzey 3 kapsamındaki komşu illerin gruplandırılmasıyla 26 adet Düzey 2 bölgesi; Düzey 2 kapsamındaki birimlerin gruplandırılması ile 12 adet Düzey 1 istatistikî bölge birimi meydana getirilmiştir. Bu birimlerin oluşturulmasından sonra Düzey 2 Düzeyi kapsamında 26 bölgede Avrupa Birliği'nin bölge politikalarına uyum kapsamında kalkınma ajanslarının kurulması fikri kamuda toplu bir reformun parçası olarak tartışma konusu olmuştur.[362]

Düzey 2 kapsamında örgütlenme, 2001 tarihli Katılım Ortaklığı Belgesi'nde ve AB'nin İlerleme Raporları'nda geçen kalkınma ajansları, mevcut hükümetin bu konuda hazırladığı yasa tasarısı ile oluşum sürecine girmiştir. Tasarı, Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun Tasarısı adını taşımıştır. Bu tasarıda kalkınma ajansları, kamu, özel kesim ve sivil toplum kuruluşlarının iş birliğini ve kaynakların yerinde ve etkin kullanımını için gerekli koşulları hazırlayan, yerel

[360] Kübra Cihangir Çamur, "İstatistiki Bölge Birimleri (NUTS Sistemi)", **Kalkınma Ajansları Nedir, Ne Değildir?**, Menaf Turan (Der.), 1. Baskı, Ankara, Paragraf Yayınları, 2005, s. 147.

[361] Kübra Cihangir Çamur, a.g.e. , s. 154; T.C. Kalkınma Bakanlığı, **Bölgesel Gelişme Ulusal Stratejisi (2014-2023) Daha Dengeli Topyekûn Kalkınma**, Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü, Ankara, Aralık 2014, s. 26-27.

[362] Can Umut Çiner, "Türkiye'de Kalkınma Ajanslarının Kuruluş Süreci", **Çalışma Ortamı**, S. 105, Temmuz-Ağustos 2009, s. 16-17.

potansiyeli canlandıran kuruluşlar olarak düzenlenmiştir. Ulusal kalkınma planı ve programlarda yer alan ilkelere ve politikalara göre bölgesel gelişmeyi hızlandırmak, sürdürülebilirliği gerçekleştirmek, bölgenin içindeki gelişmişlik farklarını aza indirmek, kuruluşların amaçları arasında belirtilmiştir. Ayrıca, ajansların Bakanlar Kurulu Kararı ile oluşturulması, tüzel kişiliğe sahip olması, tüm işlemlerinde özel hukuk kurallarına bağlı olması öngörülmüştür.[363]

Kalkınma ajansları ile ilgili tasarı, 2006 yılında 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkındaki Kanun ile işlerlik kazanmıştır. Bu yasanın uygulanmasına ilişkin bölge çalışmaları ise öncesinde başlamıştır. Bu çalışmalar Türkiye'nin AB mali yardımlarından faydalanma ve bölgesel kalkınma için idari kapasitenin güçlendirilmesi isteğinin görünen sonucunu oluşturmuştur.[364]

5449 sayılı kanunun 3'üncü maddesine göre kalkınma ajansları, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı'na bağlı olarak ve Bakanlar Kurulu Kararı ile kurulmuştur. Ajanslar, tüzel kişilik sahibi, özel hukuk hükümlerine tabi kuruluşlar olarak düzenlenmişlerdir. Ajanların koordinasyonundan ilgili kanunun 4'üncü maddesine göre, Devlet Planlama Teşkilatı ulusal düzeyde sorumlu tutulmuştur. Bu doğrultuda teşkilat, bölgelerarası ve bölge içindeki gelişmişlik farkları ile ilgili önlemlerin alınması, ajansların planlamayı ilgilendiren faaliyetlerinde rehberlik ve danışmanlık yapılması, ajanslar arası işbirliği ve ortak proje üretiminin desteklenmesi, ajansların yıllık çalışma programlarının onaylanması ile görevlendirilmiştir.[365]

Kalkınma ajansları, kuruluş kanununun 5'inci maddesinde yerel yönetimlerin planlama çalışmalarına teknik açıdan yardım etmek, bölge plan ve programlarının

[363] Ruşen Keleş, 2006, s. 177.

[364] Birgül Ayman Güler, "Ajanslar Sistemi Üzerine: Merkezi Yatırım Destek Ajansı Işığında Bölgesel Kalkınma Ajansları", **Mimarlık ve Jeopolitik Dergisi**, Temmuz 2006, s. 1-6.

[365] Resmi Gazete, 25.01.2006 tarih ve 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun, 8.02.2006, 26074, madde 3 ve 4.

uygulanmasında faaliyet ve projeleri desteklemek ile görevlendirilmiştir. Bölgede her kesim ve kuruluşlar aracılığı ile gerçekleştirilen bölge planları ve programları açısından önemli projeleri izlemekte ve koordinasyonu sağlamaktadır. Bölgenin kaynak ve olanaklarını belirlemektedir. Ekonomik ve sosyal gelişmeyi hızlandırılması, rekabet gücünü artırılmasını desteklemektedir. Ajansların teşkilatı, Yönetim Kurulu, Kalkınma Kurulu, Genel sekreterlik ve Yatırım Destek Ofisleri'nden meydana gelmektedir.[366]

Yönetim Kurulu karar organıdır. Yönetim kurulu başkanı validir ve ajansı temsil etmektedir. Yıllık çalışma programlarının kabul edilmesi, ajans bütçesinin onaylanması yönetim kurulunun görevleri arasındadır.[367] Kalkınma Kurulu, ajansın yıllık faaliyet ve iç denetim raporları ve bölge sorunlarının çözümü hakkında yönetim kuruluna öneriler sunmaktadır.[368] Kalkınma ajansları, Yönetim Kurulu ve Kalkınma Kurulu ile bölgedeki bütün paydaşların yönetsel süreçlere katılımını sağlamaktadır.[369]

Genel Sekreterlik, icra organı olup, yönetim kuruluna karşı sorumludur. Genel sekreterlik, yatırım destek ofislerinin üst amiridir. Temel görev ve yetkisi, yönetim kararlarını yerine getirmek ve yıllık çalışma programını, bütçeyi oluşturarak yönetim kuruluna sunmaktır. Yatırım destek ofisleri ise bölge illerinde yönetim kurulu kararı ile oluşturulmuş birimdir. Temel görevi, özel kesimdeki yatırımcıların kamu kurum ve kuruluşlarının görev ve yetkisinde bulunan izin ve ruhsat işlemlerini mevzuatta yer alan sürelerde yönetim kurulu adına takip etmek, koordinasyonunu sağlamak ve yatırımları izlemektir.[370]

Keleş'e göre, Avrupa Birliği'nin mali kaynaklarından yararlanmak üzere oluşturulacak olan bu kuruluşların birer özel kesim kuruluşu gibi, liberal ekonominin kuralları çerçevesinde çalışacakları anlaşılabilir. Kamu yönetimi geleneğimize yabancı

[366] RGT: 8.02.2006, 26074, madde 5.
[367] RGT: 8.02.2006, 26074, madde 10 ve 11.
[368] RGT: 8.02.2006, 26074, madde 9.
[369] T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2014, s. 90.
[370] RGT: 8.02.2006,26074, madde 14, 15 ve 16.

olan ajans, tek durak ofisi gibi benzer kavramlarla açıklanan organ ve kaynaklara sahip olan kalkınma ajanslarının görevleri arasında neden bölgeler arasındaki farklılıkların değil de bölge içi gelişmişlik farklarının azaltılmasının vurgulandığına dikkat vermektedir.[371] Ataay'a göre, devletin düzenleyici, katalizör, organizatör olarak tanımlanan konumuna uygun olarak kalkınma ajansları doğrudan uygulama yapmayacak, bunun yerine yerel ve bölgesel ölçekte düzenleyici olacaktır. Bölgesel plan ve programlar oluşturmak, projeler geliştirmek, var olan proje ve yatırımları desteklemek, araştırma ve geliştirme faaliyetlerinde bulunması ve bu yolla yerel girişimciliği destekleyici rol üstlenmesi öngörülmektedir.[372]

Kalkınma ajanslarının kuruluşunu düzenleyen kanundan beş ay sonra ekonomik kalkınmada ihtiyaç olarak görülen yatırımların çoğalması ve özendirilmesi, yatırım destek ve tanıtım stratejilerinin belirlenmesi ve uygulanması için kamu tüzel kişiliğine sahip, idari ve mali özerkliği bulunan, Başbakanlıkla ilgili Türkiye Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansı oluşturulmuştur.[373] Düzenlendiği kanunda belirtildiği üzere reform sürecine yatırım ortamının iyileştirilmesiyle katkı sağlamak için öneriler geliştirmekle görevlendirilmiş bir kuruluştur. Bu kuruluş, ulusal düzeyde yatırım destek ve tanıtım stratejisine yönelmiştir. Bunu kalkınma ajansları ve ilgili diğer kuruluşlarla işbirliğiyle belirlemekte ve uygulamaktadır. Ayrıca, kamu kurum ve kuruluşları, kalkınma ajansları ve özel sektör kuruluşları tarafından uluslararası düzeyde yürütülen yatırım destek ve tanıtım faaliyetleri ile ilgilidir. Yatırımlarının her aşamasında gereken bilgiyi ve yönlendirmeyi kalkınma ajansları[374] ile işbirliği içinde sağlamaktadır. Kalkınma

[371] Ruşen Keleş, 2006, s. 178.

[372] Faruk Ataay, "Bölge Kalkınma Ajansları ve Kalkınma", **Kamu Yönetimi Reformu Çevre ve Bölge Kalkınma Ajansları Yasa Tasarısı Sempozyumu,** Ankara, TMMOB Çevre Mühendisleri Odası Yayını, 2005, s. 51.

[373] Resmi Gazete, 21.06.2006 tarih ve 5523 sayılı Türkiye Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansı Kurulması Hakkında Kanun, 4.07.2006, 26218, madde 1 ve 2.

[374] Bu kapsamda, 2009 yılında başlatılan İl Koordinasyon ve İzleme Sistemi Projesi ile merkezi ve yerel düzeyde bölgeyi ilgilendiren kalkınma yatırımlarına ilişkin planlama, uygulama ve izleme kapasitesinin artırılmasının, planlama süreçlerine katılımın sağlanmasının, kurum ve kuruluşlar arasındaki koordinasyonun artırılmasının amaçlanması dikkate değerdir. T.C. Kalkınma Bakanlığı, **Kalkınma**

ajansları gözetiminde yatırımlarla ilgili izin ve onay işlemlerinin yerine getirilmesinde ilgili kurum ve kuruluşlar ile işlemleri takip etmektedir.[375]

Devlet örgütlenmesinde bölgenin belirmeye başlaması, Türkiye açısından düşünüldüğünde yeni bir adım olmuştur. Bu adım, örgütlenme unsuru açısından koordinasyon sağlama işlevini önemli hale getirmiştir. İstatistiki bölge birimleri ve kalkınma ajanslarının kurulması, bölgesel gelişme açısından ulusal ve yerel seviyede görevleri bulunan bakanlık teşkilatı ve bünyesindeki birimlerle düzenlenmesini gündeme getirmiştir. İzleyen başlıkta bölgesel politikaların belirlenmesinde etkili olan bakanlık ve bünyesindeki bölge ile ilgili birimler incelenmektedir.

2.2. Bölge İle İlgili Politikaların Tayini: Kalkınma Bakanlığı, Yüksek Planlama Kurulu, Bölgesel Gelişme Yüksek Kurulu ve Bölgesel Gelişme Komitesi

Avrupa Birliği sürecinde 2000'li yıllarda Türkiye'de kamu yönetiminde merkezi ve yerel yönetimde önemli yasal değişikler süreci yaşanmıştır. 2009 yılı İlerleme Raporu'nda yer alan "*idarenin sadeleştirilmesi*" kapsamında 2011 yılının Haziran ayında yapılan düzenleme ile devlet bakanlıkları kaldırılmış, bakanlıklar birleştirilmiş, bazı özel kuruluşlar kaldırılmış ve yeni bakanlıklar kurulmuştur. Kalkınma Bakanlığı bu sadeleşme süreci içinde Devlet Planlama Teşkilatı'nın kaldırılması ile kurulmuştur. Böylelikle ulusal düzeyde plan yapmak esas işlevi olan bir örgüt bakanlık yapısı içerisinde eritilmiştir.[376] Bakanlık, Devlet Planlama Teşkilatı'nın geçmişte yaptığı görevleri üstlenmiştir. Kalkınma planları, yıllık programlar, orta vadeli programların

---

Ajansları 2010 Yılı Genel Faaliyet Raporu, Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü, Ankara, 2011, s. 23-24. İzleyen yılda il seviyesinde yatırımların takibi, yürütülmekte olan projeler ve sosyoekonomik yapıda ortaya çıkabilecek sorunların belirlemesinde il ve Düzey 2 kapsamında üzerinde durulan bir konu olmuştur. T.C. Kalkınma Bakanlığı, **Kalkınma Ajansları 2011 yılı Genel Faaliyet Raporu**, Ankara, 2012, s. 56.

[375] RGT: 4.07.2006, 26218, madde 3.

Türkiye Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansı, 2.07.2018 tarih ve 703 sayılı KHK kapsamında kapatılmıştır. Güncel düzenlemeye izleyen başlıklarda yer verilmiştir.

[376] Barış Övgün, "Türk Kamu Yönetiminde Yeni Bir Örgütlenme Kalkınma Bakanlığı", **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, 2011, C. 66, S. 3, s. 264-265.

hazırlanması ve hükümete sunulması gibi ekonomi politikasını şekillendiren konularda görevlendirilmiştir.[377]

Kalkınma Bakanlığı, hükümetin belirlediği amaçlar kapsamında makroekonomik, bölgesel gelişme bakımından ulusal ve yerel düzeyde çalışmalar yürütmek; kalkınma planı, orta vadeli program, yıllık programlar, stratejiler ve eylem planları hazırlamak ile görevlendirilmiştir. Kalkınmada öncelikli yörelerin gelişmesini hızlandıracak önlemler almak, bölgesel ve sektörel temelde gelişme programları oluşturmak, kalkınma ajanslarının koordinasyon içinde çalışmasını sağlamak bakanlığın görevleri olarak düzenlenmiştir.[378]

Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü bakanlığın hizmet birimi olarak bölge, il ve ilçe seviyesinde araştırma ve planlama çalışmalarını oluşturmak ve yürütmek; yapısal uyum politikalarının uygulanmasında gelişebilecek sorunların çözümüne yönelik projeler oluşturmak ile görevlendirilmiştir. Bölgesel kalkınma hedeflerinin gerçekleştirilmesinde kurumlar arası koordinasyonun sağlamasında da önemli görevler üstlenmiştir. Örneğin; kalkınma ajanslarının genel koordinasyonu ve ajanslarla ilgili işlemleri yürütülmesi genel müdürlüğün görevleri arasında düzenlenmiştir. Ayrıca, yerel istihdam ve girişimciliğin desteklenmesi kapsamında küçük ve orta ölçekli sanayi işletmelerinin, esnaf ve sanatkârların, kırsal kesimin sorunlarına çözüm içeren politikalar geliştirmekte; kalkınmada öncelikli yöreleri ve ihtiyaçlarını belirlemekteydi. Bölgesel kalkınma projelerinde koordinasyon işlevi ve görev alanındaki konularda görüş vermesi görevleri arasında düzenlenmiştir.[379]

---

[377] Mahfi Eğilmez ve Erkan Mumcu, **Ekonomi Politikası Teori ve Türkiye Uygulaması**, 19. Baskı, İstanbul, Remzi Kitabevi, 2014, s. 86.

[378] Resmi Gazete, 3.06.2011 tarih ve 641 sayılı Kalkınma Bakanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, 8.06.2011, 27958 mükerrer.

[379] RGT: 8.06.2011, 27958 mükerrer, madde 11.

Kalkınma Bakanlığı'nın koordinasyon rolü, bölgesel kalkınmanın çok düzlemli ve katmanlı yönetişim modelinde, katılımını sağlamak veya katılım kanallarını işler kılmak bakımından önemli görülmüştür. Bakanlık, ulusal düzeyde bünyesindeki kurul ve komiteler ile alınan kararları bölgesel düzeyle paylaşarak yönetişim modelinin kilit aktörü olarak düzenlenmiştir.[380]

Yüksek Planlama Kurulu'nun yanında Bölgesel Gelişme Yüksek Kurulu, Bölgesel Gelişme Komitesi, bölge ile ilgili temel politikasının belirlenmesinde Kalkınma Bakanlığı'nın kurul yapısı içinde yer almıştır.

Yüksek Planlama Kurulu, bu dönemde ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmanın planlanmasında, politika hedeflerinin belirlenmesinde Bakanlar Kurulu'na yardım etmek üzere görevlendirilmiştir. Ayrıca, hazırlanacak kalkınma planlarının ve yıllık programların Bakanlar Kurulu'na sunulmadan amaçlara uygunluğunu incelemektedir. Ülkenin iç ve dış ekonomik hayatını ilgilendiren alanlarda üst düzeyde karar almakla görevlidir. Yatırım ve ihracatın teşviki ile ilgili esasları belirlemektir.[381]

3.6.2011 tarihli ve 641 sayılı Kalkınma Bakanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK'nın 23/A maddesine dayanarak 2015 yılında Bölgesel Gelişme Yüksek Kurulu ve Bölgesel Gelişme Komitesinin Teşekkülü İle Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik yayınlanmıştır. Bu yönetmeliğe göre, Başbakan ve Kalkınma Bakanı ile Başbakan'ın belirleyeceği bakanların oluşturduğu Bölgesel Gelişme Yüksek Kurulu kurulmuştur. Ayrıca, Bakanlık Müsteşarı'nın başkanlığında, Maliye Bakanlığı

[380] T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2014, s. 91-92.

[381] 3.06.2011 tarih ve 641 sayılı KHK'nin 22'nci maddesinde, 2.7.2018 tarih ve 703 sayılı KHK ile düzenlemeler yapılmıştır. İlgili maddede geçen "*Bakanlar Kurulu*" ifadeleri "*Cumhurbaşkanı*" şeklinde değiştirilmiştir ve maddenin 1'inci ile 2'nci fıkrası kaldırılmıştır.

ve Hazine Müsteşarları ile Bölgesel Gelişme Yüksek Kurulu'nda temsil edilen bakanlıkların müsteşarlarından Bölgesel Gelişme Komitesi kurulmuştur.[382]

Bölgesel gelişmeye ilişkin konularda karar organının Bölgesel Gelişme Yüksek Kurulu olduğu düzenlenmiştir. Kurulun görevi, bu alanda ulusal seviyede politikaları ve öncelikleri belirlemektir. Bölgesel gelişme ulusal stratejisinin onaylanması, ana politika alanlarında (tarım, sanayi, turizm, ulaştırma, mekânsal gelişme, kırsal kalkınma, girişimcilik, yenilik, küçük ve orta ölçekli işletmeler) bölgesel gelişme politikalarının bütünlüğü ve koordinasyonu konusunda üst düzeyde kararlar almaktaydı. Ayrıca; Güneydoğu Anadolu Projesi gibi diğer kalkınma projelerinin, bölge planlarının, stratejilerin ve eylem planlarının onaylanmasında görevlendirilmişti. Bu doğrultuda, Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Teşkilatı'nın hazırladığı tüm plan, proje ve programları incelemek, kanunlar ve mevzuattaki yetkisi kapsamında karar vermesi görevleri arasında düzenlenmişti.[383]

Bölgesel gelişme konusunda ulusal seviyede politika önerileri sunmak üzere Bölgesel Gelişme Komitesi kurulmuştur. Bölgesel gelişme ulusal stratejisi çalışmalarını yönlendirmesi, stratejinin hazırlanmasına katkı sağlaması, stratejinin onaylanmadan önce değerlendirilmesi önemli görevleri arasındadır. Ayrıca, bölgesel gelişme ulusal stratejisinin ve bölge planlarının, sektörel ve tematik politikalarla ilişkisini pekiştirecek önlemler almaktaydı. Ulusal politikaları bölgesel kalkınmaya etkileri ile

[382] Resmi Gazete, Bölgesel Gelişme Yüksek Kurulu ve Bölgesel Gelişme Komitesinin Teşekkülü İle Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, 22.01.2015, 29244, madde 6.

[383] Resmi Gazete, 3.6.2011 tarih ve 641 sayılı Kalkınma Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK,8.06.2011,27958 mükerrer, madde 23/A, 1'inci bend (2.7.2018 tarih ve 703 sayılı KHK ile "*Kalkınmaya İlişkin Bazı Kurullar Hakkında Kanun Hükmünde Kararname*" olarak değiştirilmiştir. KHK'nın 17'nci maddesine göre Bölgesel Gelişme Yüksek Kurulu kaldırılmıştır.)

değerlendirilmesi, ulusal ve bölgesel düzeyde, mekânsal gelişme stratejileriyle kalkınma politikalarının bütünlüğünü sağlamayı amaçlayan çalışmaları yönlendirmekteydi.[384]

Komite, kalkınma ajansları ve diğer ilgili kuruluşların bölgesel gelişme ile ilgili uygulamalarını izlemekteydi. Performans değerlendirmesindeki esas ve kriterleri önerme, kümelenme ve bölgesel yenilik konularını içeren işletme politikalarının ulusal seviyede koordinasyonunu gerçekleştirme; hazırlanan stratejileri değerlendirme[385] görevleri arasında düzenlenmiştir.

Bu dönemde 2011 yılına kadar planlama işlevi ile öne çıkan DPT'nin yönlendiriciliğinde bölgeye ilişkin politikaların ve çalışmaların sürdürüldüğü görülmektedir. 2011 yılından sonra kalkınma işlevi ile öne çıkan Kalkınma Bakanlığı ve bünyesindeki kurul yapısı yürütülecek olan politika ve çalışmalarda her türlü planlama faaliyetinden sorumlu olmakta ve bu faaliyetlerin ulusal ve bölgesel düzeyde koordinasyonunu sağlamaktadır. Bakanlığın işlevini dönemin ulusal kalkınma planlarındaki bölge anlayışı ve bu planlarda yer alan bölgeye ilişkin yürütülen çalışmalar ile incelemek mümkündür.

2.3. Ulusal Kalkınma Planlarında Bölgeye İlişkin Yürütülen Çalışmalar ve Yeni Kurulan Bölge Kalkınma İdareleri

2000'li yıllar kamu yönetiminde yeniden yapılanma sürecine işaret etmektedir. Bu yeniden yapılanma sürecinde kaynakların etkili, ekonomik, verimli kullanılması sağlanarak mali disiplinin gerçekleştirilmesi için bütçe önceliğinde politikalar geliştirilmiş ve kalkınma planları da stratejik planlamanın uygulama araçlarıyla yönlendirilmiştir.[386] Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, kamu yönetiminin yeniden

[384] RGT: 8.06.2011,27958 mükerrer madde 23/A, 4'üncü bend (2.7.2018 tarih ve 703 sayılı KHK ile "*Kalkınmaya İlişkin Bazı Kurullar Hakkında Kanun Hükmünde Kararname*" olarak değiştirilmiştir. KHK'nın 17'inci maddesine gereğince Bölgesel Gelişme Yüksek Komitesi kaldırılmıştır.)

[385] 3.6.2011 tarih ve 641 sayılı KHK, madde 23/A, f, g, ğ bendleri.

[386] Barış Övgün, 2010, s. 311.

yapılandırılmasında verimliliğin, etkinliği, tutumluluğun sağlanması önemli görülmüştür. Bu yolla performansın artırılması, kamu kurum ve kuruluşlarında görev ve örgüt yapılarında uyumun sağlanmasını hedeflemiştir. Yetki devri, esneklik, hesap verme sorumluluğu, yönetimde saydamlık, kamuda strateji oluşturma kapasitesinin artırılması, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde kalite anlayışı ve yönetsel yöntemlerin yerleştirilmesi öne çıkan ilkelerdir.[387]

Küreselleşme sürecinde küresel piyasanın yakından izlenmesi, gelişen koşullara uyum, rekabet, insan kaynakları, örgüt yapıları bakımından esneklik ve maliyet denetimi gibi öne çıkan konular var olan bölge anlayışını değiştirmiştir. Yeni Dünya Düzeni'nde yerel dinamiklerin ön planda olması bu değişimin meydana gelmesinde etkili olmuştur.[388] Değişen ekonomik koşullar, küreselleşme, kalkınmanın yerele kayması ile Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın planlama stratejisi olarak merkezin belirlediği kalkınma stratejileri yerine bölgeler tarafından belirlenen stratejiler temelinde şekillenmiştir.[389]

Bölgesel gelişme açısından belirlenen bu temel stratejiler doğrultusunda Sekizinci Kalkınma Planı'nda ulusal kaynakların ekonomik ve sosyal yararı en yüksek biçimde sağlaması, bölgelerarası dengesizliklerin giderilmesi temel amaçları oluşturmuştur. Bölge planlama çalışmalarının temel amacı, ulusal seviyedeki sosyoekonomik planlar ile yerel seviyedeki fiziki planların, yatay ve dikey ilişkilerinin oluşturulması, ulusal önceliklerin yerel ölçekteki ihtiyaçlara cevap verecek şekilde mekâna aktarılmasına odaklanmıştır. Bunun yanında, yerel ve bölgesel kaynakların harekete geçirilmesi amacıyla kamu ve özel kesimin üzerine düşenlerin belirlenmesine dikkat verilmiştir.[390] Bu plan anlayışı doğrultusunda Güney Doğu Anadolu Projesi,

[387] T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, 2000, s. 191.

[388] T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, a.g.e. , s. 59.

[389] Sait Aşgın, "Türkiye'nin Yerel Bölgesel Kalkınma Deneyimine Tarihsel Bir Bakış, Hatalar ve Kazanımlar", **IV. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu**, Ankara, TODAİE, 19-20 Ekim 2009, s. 8.

[390] T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, a.g.e. , s. 63-64, 67.

Doğu Anadolu Projesi gibi diğer projeler karşılaştırılarak, bölgelerin Türkiye içindeki ağırlığını saptamaya çalışılmıştır. Bölgelerarası farklılıkların en aza indirilmesi, Avrupa Birliği bölgesel gelişme politikalarına uyum çalışmaları, yerleşme merkezlerinin kademelendirilmesi üzerine yürütülen araştırmanın sonuçlandırılması ve güncelleştirilmesi ile plan bölgeleri oluşturulmasına, yeni sanayi odaklarına ve organize sanayi bölgelerine yer verilmiştir.[391]

Sekizinci Kalkınma Planında yer alan önemli bir konu da Türkiye'nin Helsinki Zirvesi'nde aday ülke ilan edilmesiyle birlikte gelişmiştir. Katılım Ortaklığı düzenlemeleri kapsamında, katılım öncesi mali yardımların Türkiye'ye de yapılması beklentisiyle tarımda uyumu sağlamak için Tarım ve Kırsal Kalkınma İçin Özel Katılım Programı (SAPARD) oluşturulmuştur.[392] Bu program sürecinde Avrupa Birliği'nin Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (IPA)'nın kalkınma bileşenlerinden birini oluşturan IPARD kapsamında Türkiye'nin fonlardan yararlanabilmesi için programın yönetim otoritesi olan Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı bünyesinde konu ile ilgili bir ajansın kuruluşu gündeme gelmiştir.[393] Bu doğrultuda, Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu (TKDK), Avrupa Birliği ve uluslararası kuruluşların sağladığı kaynakları kapsayacak biçimde, kırsal kalkınma programlarının uygulanması ile ilgili faaliyetleri yerine getirmek için kurulmuştur.[394]

TKDK, kamu tüzel kişiliği taşıyan, idari ve mali özerkliğe sahip, özel bütçeli, kanunda düzenlenmeyen hallerde özel hukuka bağlı ve Tarım ve Köy İşleri

[391] Zeynel Dinler, 2016, s. 214-215.

[392] T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, 2000, s. 48.

[393] Can Umut Çiner, 2010, s. 250-254.

[394] Resmi Gazete, 04.05.2007 tarih ve 5648 sayılı Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun, 18.05.2007, 26526, madde 1. 703 sayılı KHK' nın 93'üncü maddesi ile kanunun adı "*Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Hizmetleri Hakkında Kanun*" şeklinde değiştirilmiştir. KHK kapsamında ilgili maddeler kaldırılmıştır ve 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 491'inci maddesi ile Tarım ve Orman Bakanlığı'nın ilgili kuruluşu olarak görevleri aynı şekilde düzenlenmiştir.

Bakanlığı'nın ilgili kuruluşu şeklinde düzenlenmiştir.[395] Kırsal kalkınma programı ve destekleme uygulamalarının başlatılmasından önce yapılanma süreci göz önünde bulundurularak, program ve destekleme kapsamında bulunan illerde il koordinatörlüğü kurulmaktadır. Kurum taşradaki görevlerini il koordinatörlükleri aracılığıyla yerine getirmektedir. İl koordinatörlükleri, ilde uygulamanın etkinliği için valilikler ve diğer kamu kurum ve kuruluşları ile koordinasyonu sağlamaktadırlar. Valilik, ildeki diğer kurum ve kuruluşlara TKDK'nın ildeki faaliyetlerine ilişkin bilgi vermekte, ihtiyaçları doğrultusunda gereken desteği sağlamaktadır. [396] Tez çalışması kapsamında, kırsal kalkınma konu bakımından bir sınır oluşturmakla birlikte, işaret edilmek istenen TKDK'nın AB kaynaklarının kırsal kalkınma programlarıyla desteklenmesi ve buna ilişkin yapılanma sürecinde ili merkez almasıdır. Bu durum yereli içeren kalkınmaya ilişkin yatırımların izlenmesinde ili önemli bir seviye olarak karşımıza çıkarmaktadır.

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda bu önemle bölgeler tarafından belirlenen stratejilerin yanında il düzeyindeki gerekliliklere de yer verilmiştir. Buna göre, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nda taşra yönetiminin düzenlendiği il sistemine, yetki genişliği ilkesine göre örgütlenmesinin sağlanmasına yer verilmiştir. Hizmetlerin gerekliliği açısından zorunluluk taşımayan bölge teşkilatlarının kaldırılması, kaldırılmayan teşkilatlarla il yönetimlerinin sorunlarının giderilmesi için planlama ve koordinasyon mekanizmalarının oluşturulması önemli bir konu olarak yer almıştır.[397]

Dokuzuncu Kalkınma Planı, "*İstikrar içinde büyüyen, gelirini daha adil paylaşan, küresel ölçekte rekabet gücüne sahip, bilgi toplumuna dönüşen, AB'ye üyelik için uyum sürecini tamamlamış bir Türkiye*" vizyonuna dayandırılmıştır. Bu bakış açısının temel çerçevesini 2001-2023 dönemi Uzun Vadeli Strateji oluşturmaktadır. Dokuzuncu Kalkınma Planı'nda belirlenen kalkınma anlayışı makro dengeleri gözeten,

[395] RGT:18.05.2007, 26526, madde 3.

[396] RGT:18.05.2007, 26526, madde 12, 13.

[397] T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, 2000, s. 192.

piyasaların etkin işleyişini sağlayacak kurumsal ve yapısal düzenlemelere vurgu yapan, temel amaç ve önceliklere odaklanan stratejik yaklaşımı içermektedir. Yeni yaklaşım, stratejik amaç ve önceliklerin sağlanması, etkinlik ve şeffaflık, hesap verebilirlik zeminin oluşturulması için plan kapsamında etkili izleme ve değerlendirme faaliyetlerinden söz edilmiştir.[398]

Dokuzuncu Kalkınma Planı'nda bölgelerde sektörlerin seçimine, desteklenmesine yenilik, rekabet, yüksek katma değer oluşturabilmeleri bakımından vurgu yapılmıştır.[399] Yeni teşvik önlemlerine, yatırımlar, istihdam, bölgesel gelişme açısından özel kesim katkısı artırılması için dikkat çekilmiştir. Güneydoğu Anadolu Bölgesel Kalkınma Projesi, Zonguldak Bartın Karabük Bölgesel Gelişme Projesi, Doğu Karadeniz Bölgesel Gelişme Planı ve Doğu Anadolu Projesi'nin ana plan uygulamaları ve Yeşilırmak Havza Gelişim Projesi sürdürülmüştür.[400]

Onuncu Kalkınma Planı, hem bölgesel gelişmişlik farkları azaltılması aracılığıyla refahın ülke düzeyinde dengeli yayılmasının sağlanması hem de bütün bölgelerin potansiyelinin değerlendirilmesine yer vermiştir. Rekabet güçlerini ve bölgelerin ulusal büyümeye ve kalkınmaya katkılarının artırılması amaçlanmıştır.[401] Genel amaçlara yönelik olarak bölgesel gelişme ve bölgesel rekabet edebilirlik[402] ön planda tutulmaktadır. Bu açıdan ulusal seviyede öncelikleri ve hedefleri belirlemek;

---

[398] T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı**, Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013)**, Ankara, 2006, s. 1.

[399] T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, 2006, s. 92.

[400] Zeynel Dinler, 2016, s. 215.

[401] T.C. Kalkınma Bakanlığı, **Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018)**, Ankara, 2013, s. 123.

[402] Bu amaçlar doğrultusunda 2015 yılında Türkiye'de Bölgesel Rekabet Edebilirliğin Geliştirilmesi Projesi'nin başlatıldığı görülmektedir. Kalkınma Bakanlığı'nın faydalanıcı, OECD'nin yürütücü olduğu proje, ulusal ve bölgesel rekabet edilebilirlik ile ilgili bir endeksin oluşturulması, Düzey 2 bölgesinde bu konuyu ilgilendiren sektörlerin belirlenmesi, kurumlar arası koordinasyonun güçlendirilmesi, üst stratejilerin bölge sevinde değerlendirmelerinin yapılması, kurumsal kapasitenin güçlendirilmesi gibi temel faaliyet konularını içermektedir. T.C. Kalkınma Bakanlığı, **Kalkınma Ajansları 2015 Yılı Genel Faaliyet Raporu**, Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü, Ankara, 2016, s. 40-41.
2016 yılında tamamlanan proje, bölgelerin rekabet gücü ve potansiyelini içeren sektörlere yönelik analizler ile kalkınma ajanslarınca il seviyesinde hazırlanan il yatırım destek ve tanıtım stratejisi çalışmalarına katkı sağlamıştır. T.C. Kalkınma Bakanlığı, **Kalkınma Ajansları 2016 Yılı Genel Faaliyet Raporu**, Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü, Ankara, 2017, s. 37.

mekânsal gelişme ve sosyoekonomik kalkınma politikalarında uyumu desteklemek, alt ölçekli planlara ve stratejilere çerçeve sunmak amacıyla Bölgesel Gelişme Ulusal Stratejisi (BGUS) oluşturulmuştur.[403]

2014-2023 dönemini kapsayan BGUS, "*Sosyoekonomik ve mekânsal olarak bütünleşmiş, rekabet gücü ve refah düzeyi yüksek bölgeleriyle daha dengeli ve topyekûn kalkınmış bir Türkiye*" sözü ile bölgesel kalkınmayla ilgili temel stratejileri belirleyen çerçeve belgedir. Bu strateji içinde merkezi ve yerel politikaların geliştirilmesi, merkezi, bölgesel, yerel koordinasyonun artırılması önemli görülmektedir. Ayrıca, merkezi yönetim kuruluşlarına ek olarak bölgesel seviyede kurumların oluşturulması, mahalli idarelerin yetki ve sorumluluklarının artırılması, büyükşehir belediyelerinin yaygınlaştırılması vurgulanmıştır. Mekânsal gelişme ile sosyoekonomik kalkınma politikalarının uyumunu güçlendirmek, bölge ve il gibi alt ölçekli planlar ve stratejilere politika çerçevesi sağlamak, bu alanda kurumlara, mahalli idarelere, üniversitelere ve sivil toplum kuruluşlarına bir bakış açısı sunma amacına yer vermiştir.[404]

Onuncu Kalkınma Planı kapsamında, rekabet edebilirlik politikaları bölgelere göre farklı bir biçimde geliştirilerek uygulanmıştır. Bölgesel yenilik stratejileri hazırlanmıştır. Merkezi ve bölgesel düzeyde kümelenme modeli desteklenmeye başlanmıştır. [405] Kalkınma ajanslarının ağ bağlantıları güçlendirilecek, merkezi ve yerel seviyedeki kurum ve kuruluşlarla koordinasyon içinde çalışmaları ve uzmanlık kuruluşlarıyla işbirliği oluşturmalarının sağlanması amaçlanmıştır. Ajansların AB fonları temel olarak, kaynak yönetimindeki işlevinin ve etkinliğinin artırılması amaçlanmıştır.[406]

[403] T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2013, s. 123.

[404] T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2014, s. 2-5.

[405] T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2013, s. 122.

[406] T.C. Kalkınma Bakanlığı, a.g.e. , s. 125. Onuncu Kalkınma Planı ve BGUS kapsamında tabandan tavana gerçekleştirilmesi istenen katılım ile kalkınma ajansları vasıtasıyla yerel düzeyde araştırma ve değerlendirme çalışmaları yapmıştır. Bu çalışmalar, Düzey 2 bölgeleri için öncelikli sektörlerin ve

Kalkınma planlarına yansıyan geniş kapsamlı faaliyetlerin gerçekleştirilmesi amacıyla bu dönemde, GAP Bölge Kalkınma İdaresi gibi bölge düzeyindeki yürütülmekte olan çalışmaların ayrı ayrı bölge idareleri haline getirildiği görülmektedir.

2011 yılı ve 642 sayılı KHK ile Kalkınma Bakanlığı'na bağlı, tüzel kişilik taşıyan Doğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi, Konya Ovası Bölge Kalkınma İdaresi, Doğu Karadeniz Bölge Kalkınma İdaresi kurulmuştur. Bölgelere ilişkin hızlı kalkınmanın sağlanması için ilgili kurum ve kuruluşların proje ve faaliyetlerinin uyum ve bütünlük ile yürütülmesi ön plana çıkmıştır. Buna ulaşmak üzere, eylem planları hazırlamak, bunları koordine etmek, izlemek ile görevlendirilmişlerdir. Ayrıca, bölgedeki yürütülen yatırım projelerini izleyecektir. Bölge planlarının tamamlayıcılığını ve bütünlüğünü göz önünde bulundurarak, Kalkınma ajanslarının birlikte etkili çalışmalarına yardımcı olmaktadırlar.[407] Kalkınma ajansları ile birlikte bölgesel potansiyelleri değerlendirmek için yabancı sermaye yatırımlarından fayda sağlanmasına dikkat çekilmektedir. Böylece, Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansı'nın ülke genelinde yürüteceği tanıtım faaliyetlerini, bölgesel düzeyde tamamlayan yaklaşım izlenmesi gerekliliğine yer verilmiştir. Ayrıca, kalkınma ajansları ilişkisi bakımından düşünüldüğünde, illerde yatırım destek ofisleri kurulması ile yatırımcıların izin işlemlerini kolaylıkla gerçekleştirmesi sağlanmaktadır.[408] Beş yıllık süre ile kurulan başkanlıklar, GAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı da dâhil olmak üzere 2016

---

işbirliği bağlantılarının belirlenmesi amacı ile sürdürülmüştür ve 2014-2023 dönemini kapsayan Düzey 2 planlarının hazırlanmasında önemli görülmüştür. T.C. Kalkınma Bakanlığı, **Kalkınma Ajansları 2012 Yılı Genel Faaliyet Raporu**, Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü, Ankara, 2013, s. 67.

Onuncu Kalkınma Planı'nın tamamlayıcısı olarak görülen yeni bölge planlarına ilişkin Kalkınma Bakanlığı'nın yönlendirme ve koordinasyon faaliyeti ile Yeni Nesil Bölge Planları Toplantısı yapılmıştır. Kalkınma ajanslarının bölge planlarının hazırlığı ile ilgili bilgilendirme ve amaçlanan plan taslağı için yönlendirme içermektedir. Burada temel nokta, hem planlar arasındaki dil birliğini hem de kalkınma ajansları arasındaki işbirliğini sağlamaktadır. T.C. Kalkınma Bakanlığı**, Kalkınma Ajansları 2013 Yılı Genel Faaliyet Raporu**, Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü, Ankara, 2014, s. 44.

[407] Resmi Gazete, 3.06.2011 tarih ve 642 sayılı Doğu Anadolu Projesi, Doğu Karadeniz Projesi ve Konya Ovası Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlıklarının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, 8.06.2011, 27958 mükerrer, madde 2.

[408] T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, 2006, s. 67.

tarihinde çıkarılan 8870 sayılı karara bağlı olarak görev süreleri 31.12.2019 tarihine kadar uzatılmıştır.

Gerek kalkınma ajanslarının gerekse de bölge kalkınma idarelerinin bölge konusunda yürüttükleri faaliyetlerin mekânsal unsurlarla ilişkisinin değerlendirilmesi açısından, bu dönemde kalkınma planlarında yer alan bölge anlayışı ile ülkenin mekânsal sistemini bir araya getiren bölge planlarına dikkat çekmek gerekmektedir. 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 8'inci maddesinde sosyoekonomik gelişme eğilimlerinin, yerleşmelerin gelişme potansiyelinin, sektörel hedeflerinin, faaliyetlerinin, altyapılarının belirlenmesi amacıyla bölge planları yapılacağı düzenlenmektedir.[409]

3194 sayılı Kanun'da imar planları ile ilgili esasların yer aldığı 6'ncı maddede planlama kademeleri arasında düzenlenen bölge planları, 29.11.2018 tarih ve 7153 sayılı Çevre Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 11'inci maddesinde mekânsal strateji planları arasında sayılmamıştır. Ancak, mekânsal strateji planlarında, kalkınma planı ve bölge planları gibi temel çerçeveyi oluşturan hedeflerin göz önüne alınacağına yer verilmiştir. Dolayısıyla planlama sistemi açısından kalkınma planları, bölgesel gelişme ulusal stratejisi, bölge planları ve mekânsal strateji planlarını içeren çevre düzeni planı ve imar planlarından oluşan bir yapı ortaya çıkmaktadır. Bu yapıda bölge planları mekânsal strateji ile bölgesel stratejisi birleştirici bir rol oynamaktadır. [410]

[409] Bu madde ile bölge planlarının yapılmasından ya da yaptırılmasından DPT'nin sorumlu olduğu düzenlenmiştir. Buna bağlı olarak, 2006 yılında 5449 sayılı Kanun ile kalkınma ajanslarının düzenlenmesinden sonra, B.02.1.DPT.0.10.04 - 91.418 / 3031 sayılı yazı ile bölge planlarının hazırlığı ve koordinatörlüğü kalkınma ajanslarına verilmiştir. 2011 yılı ve 641 sayılı Kalkınma Bakanlığının Teşkilat Ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile bölge planlarından sorumlu bakanlık, Kalkınma Bakanlığı olmuştur. KHK'nın 11'nci maddesi, bakanlığın bölge planlarını onaylama yetkisini düzenlemiştir. Bu onaylama yetkisi ile ilgili olarak, Bakanlık yapısı içinde, 649 sayılı Avrupa Birliği Bakanlığının Teşkilat Ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname'nin 30'uncu maddesinde Bölgesel Gelişme Yüksek Kurulu ve Bölgesel Gelişme Komitesi kuruluşunun düzenlendiği görülmektedir.

[410] Bölge planlarının gelecek on yılda hem kalkınma ajanslarının hem de bölgedeki kurumların çalışmalarının yönlendirilmesinde stratejik bir belge olduğu ifade edilmektedir. Planlama açısından

Mekânsal planlama faaliyetleri bakımından ortaya çıkan bu ilişki incelendiğinde devlet örgütlenmesi içinde bakanlıkların çeşitli birimlerinin bölgenin kalkınmasını ilgilendirecek konularda planlama yetkisinin ortaya çıktığı görülmektedir. Mekânsal planlama faaliyetleri bakımından bu yetkiyi kullanan örgütler izleyen başlık altında incelenmektedir.

2.4. Mekânsal Planlama Faaliyetlerini Merkezileştiren Örgütler

Türkiye'de planlama işlevinin merkezden yönetimin ağırlıkta olduğu bir süreçle devam ettiği söylenebilir. Eraydın'a göre 1980'li yıllara kadar planlı dönemde bölge ayrımlarına ilişkin kararsız tutum görülmüştür ve Devlet Planlama Teşkilatı kurumlar arası bütünleşme sağlayamamıştır.[411] Planlama ve onaylama yetkisi merkezden yönetimin sektörel yapısı nedeniyle birçok kuruluşa dağılmış görünmektedir. Eke'ye göre bu durum "yetki karmaşası" deyimini planlama dilimize yerleştirmiştir.[412] Bu süreçte Keleş'e göre, merkezi kuruluşların yerel yönetimlerin imar ve planlama görevlerine karışma yetkisi giderek daha da genişletilmiştir.[413] Ortaya koyulan bu yorumlardan yola çıkarak bugün de bölge düzeyinde karar verme süreçleri bakımından birçok kurumun yetkili bulunduğunu söylemek mümkündür. Bu çeşitliliğin mekânsal gelişme stratejilerinin hedefleri doğrultusunda geliştiğini düşünmek anlamlı görünmektedir.

Onuncu Kalkınma Planı döneminde yürürlüğe konulan Kentsel Gelişme Stratejisi mekânsal anlamda önemli düzenlemeleri beraberinde getirmiştir. Yapılan

---

kapsamlı değerlendirmelere ulaşılması, kurumların ihtiyacı olan verilerin sağlanması ve geliştirilecek sektörel ve tematik stratejilerin hazırlanması gerekliliği ajansların kurumsal kapasitesinin güçlendirilmesi bakımından önemli konular arasında yer almaktadır. T.C. Kalkınma Bakanlığı, **Kalkınma Ajansları 2014 Yılı Genel Faaliyet Raporu**, Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü, Ankara, 2015, s. 42-43.

411 Ayda Eraydın, **Türkiye'de Ulusal Kalkınma Planlarının Bölgesel Ayrıştırılmasına Yönelik Bir Yaklaşım**, Eskişehir, Anadolu Üniversitesi Basımevi, T.C. Anadolu Üniversitesi Yayınları No. 31, 1983, s. 98.

412 Feral Eke, "Merkezi Yönetim Seviyesinde Planlamanın Geçmişi ve Geleceği", **Planlama Dergisi**, 2012, S. 53, s. 33.

413 Ruşen Keleş, 2012, s. 184.

düzenleme ile mekânsal planlama bakımından merkezi seviyede düzenleyici ve denetleyici role dikkat çekilmiştir. Planlamanın ve uygulamanın yerinde gerçekleştirilmesi için karar alma sürecinin ortaklığını destekleyen bir yapının ortaya koyulması amaçlanmıştır.[414] Bu amacın 2000'li yılların başında AB'nin bölge politikaları açısından gündeme gelen kademeli birliktelik ile örtüştüğü söylenebilir. Kademeli birliktelik aşağıdan yukarıya, mekânsal amaçların kalkınma stratejisi ile bağının kurulmasında örgütler arasındaki koordinasyon mekanizmalarının işlerliği bakımından önem kazanmıştır.

Tür ve ölçek açısından bütün fiziki planları yapmak, planların uygulanması ile ilgili temel ilke, strateji ve standartları ortaya koymak ve uygulanmayı gerçekleştirmek Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın görevidir.[415] Bakanlık, yetkilendirildiği alanlarda, merkezi idarenin yetkisindeki kamu yatırımları, kamunun mülkiyetindeki arsa ve arazilerde yapılacak tüm yapıları ve planları yapmakla görevlidir. Ayrıca; milli güvenliği ilgilendiren tesisler, askeri yasak bölgeler, özel güvenlik bölgeleri, enerji ve telekomünikasyon tesisleri ile ilgili ön çalışmaları yapmaktadır. Harita, çevre düzeni, nazım ve uygulama imar planlarını, parselasyon planlarını ve değişikliklerini kendiliğinden yapmakta, yaptırmakta, onaylamaktadır.[416]

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı mekânsal strateji planlarını ilgili kurumlarla işbirliği içinde yapılmasını ve mahalli idarelerin plan kararlarının uygunluğunu denetlemektedir.[417] Bu görevleri bakanlığın hizmet birimi olan Mekânsal Planlama Genel Müdürlüğü yürütmektedir. Planlamaya ilişkin birçok görevi yüklenen müdürlük,

---

[414] T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2013, s. 123-127.

[415] Resmi Gazete, 29 Haziran 2011 tarihli ve 644 sayılı Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, 4.07.2011, 27984 mükerrer, madde 2, ç, d bendleri. 703 sayılı KHK kapsamında kaldırılan bu KHK hükümleri, 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi madde 97 / 1'de aynı şekilde düzenlenmiştir. "*Bakanlar Kurulu*" ifadeleri, "*Cumhurbaşkanı*" olarak değiştirilmiştir.

[416] RGT: 4.07.2011, 27984 mükerrer, madde 2, ç bendi.

[417] RGT: 4.07.2011, 27984 mükerrer, madde 2, d bendi

üst ölçekli mekânsal strateji planlarını, çevre düzeni planlarını hazırlamakta, hazırlatmakta, onaylamaktadır. Çevre düzeni planlarının ve imar planlarının yapılması ile ilgili usul ve esasları belirlemektedir. Sektörel planların, tüm düzeylerdeki mekânsal strateji planlarına ve çevre düzeni planlarına uygunluğunu denetlemektedir. Ayrıca ilgili idarelerce süresi içinde oluşturulmayan il çevre düzeni planlarını yapmaktadır.[418]

Mekânsal planlar, birçok sosyal amacının yanında ülke, bölge ve şehir seviyesinde sürdürülebilir kalkınmayı gerçekleştirmek üzere arazi kullanım ve yapılaşma kararlarını içermektedir. Bunlar, alanları ve amaçları bakımından üstten alta doğru Mekânsal Strateji Planları, Çevre Düzeni Planları ve İmar Planları (Nazım İmar Planı ve Uygulama İmar Planı) olarak hazırlanmaktadır. Mekânsal strateji planları ve çevre düzeni planlarının oluşturulmasında kalkınma planı, bölge planları, bölgesel gelişme stratejilerindeki hedefler göz önüne alınmaktadır.[419] Mekânsal planlar kesinleştikten sonra incelenmesi için il müdürlüklerine iletilmektedir. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı planların incelemesini kendiliğinden veya il müdürlükleri ile yapabilmektedir.[420]

Mekânsal strateji planları, ülke ve bölge düzeyinde hazırlanabilir. Ülke düzeyinde hazırlanan bu planlar, ülke karasularını, münhasır ekonomik bölgeleri kapsamaktadır. Bölge düzeyinde hazırlanacak planlar ise, metropoliten bölgeler, gelişme odakları ve koridorları, yeni kentler, üretim, üretim ve tüketim akımları, kentsel ve bölgesel ağlar, yerleşme, ulaşım özellikleri göz önünde bulundurularak Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın belirlediği havza veya bölgeleri içerecek biçimde hazırlanmaktadır.[421]

---

[418] RGT: 4.07.2011, 27984 mükerrer, madde 7/1. 703 sayılı KHK kapsamında kaldırılan bu KHK hükümleri, 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 102'nci maddesinin 1'inci fıkrasında aynı şekilde düzenlenmiştir.

[419] Resmi Gazete, Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği, 14.06.2014, 29030, madde 1/1.

[420] RGT: 14.06.2014, 9030, madde 35/2 ve madde 35/5.

[421] RGT: 14.06.2014, 29030, madde 13/1.

Çevre düzeni planı, bölge, havza ya da il düzeyinde yapılmaktadır. Bu düzeyler coğrafi, sosyal, ekonomik, idari, mekânsal ve fonksiyonel özellikleri bakımından benzerlik taşımaktadır. Çevre düzeni planları ile yeni gelişmelerin, bölgesel dinamiklerin dikkate alınması ve sürdürülebilir kalkınmaya uygun ekolojik ve ekonomik kararların birlikte ele alınması sağlanmaktadır.[422]

İl çevre düzeni planı, valinin koordinasyonunda, büyükşehirlerde büyükşehir belediyelerince yapılmaktadır. Diğer illerde ise, il belediyesi ve il özel idaresi tarafından yapılmaktadır.[423] Belediye sınırları il sınırı olan büyükşehir belediyelerinde ilgili büyükşehir belediyelerince yapılmakta ya da yaptırılmaktadır.[424]

İmar planları, nazım imar planı ve uygulama imar planı şeklinde oluşturulmaktadır.[425] Bunlar, var olan bölge ve çevre düzeni plan kararlarına göre belediye sınırları içinde ilgili belediyeler tarafından yapılmaktadır. Belediye ve mücavir alan dışında ise, valilik ya da ilgilisince yapılır, yaptırılır.[426]

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın ilgili kuruluşu, İller Bankası A.Ş. Genel Müdürlüğü, il özel idareleri, belediyeler ve bağlı kuruluşları ile bulundukları mahalli idare birliklerinin finansman gereksinimini karşılamaktadır. Bu idarelerin sınırlarında mahalli müşterek hizmetler ile ilgili projeler geliştirmekte ve danışmanlık sağlamaktadır. Teknik nitelik taşıyan kentsel projeler, alt ve üstyapı işlerinin yerine getirilmesine yardım etmekte; kalkınma ve yatırım bankacılığı rolünü üstlenmektedir.[427]

---

[422] RGT: 14.06.2014, 29030, madde18 ve madde 19.

[423] Resmi Gazete, 22.02.2005 tarih ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 04.03. 2005 / 25745, madde 6/b.

[424] RGT: 04.03.2005, 25745, madde 6/b; Resmi Gazete, 3.07.2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu, 13.07.2005, 25874, madde 18/c.

[425] Resmi Gazete, 3.06.1985 tarih ve 3194 sayılı İmar Kanunu, 9.05.1985, 18749, madde 6/1 ve madde 6/5.

[426] RGT: 9.05.1985, 18749, madde 8/b.

[427] Resmi Gazete, 26.01.2011 tarih ve 6107 sayılı İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun, 08.02.2011, 27840, madde 1 ve madde 3.

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın dışında, niteliği bakımından ilgili olduğu bölgelerde mekânsal planlama faaliyetlerinde etkisi bulunan başka örgütler de vardır. Örneğin, Kültür ve Turizm Bakanlığı, 12.03. 1982 tarih ve 2634 sayılı Turizm Teşvik Yasası kapsamında kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgesinin tamamı ya da planlarda belirlenmiş alt bölgeleri için imar planlarının yapılması ile görevlidir.[428]

Bir başka şekilde milli parkların özellikleri ve nitelikleri doğrultusunda kuruluş, geliştirme ve işletilmelerini içeren gelişme planı, ilgili bakanlıkların katkısıyla, Orman ve Su İşleri Bakanlığı tarafından hazırlanmaktadır. Gelişme planına göre, iskân ve yapılaşmanın yapılacağı yerlerde imar uygulama planları, milli park gelişme planına uygun olarak hazırlanmaktadır. Bunlar, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın onayı ile yürürlüğe girmektedir. Tabiat parkı, tabiat anıtı, tabiatı koruma alanı olan yerlerdeki projeler, Kültür ve Turizm Bakanlığı'nın görüşünün alınmasıyla Orman ve Su İşleri Bakanlığı'nca hazırlanmaktadır. Turizm bölgelerinde, yatırımlarla ilgili plan kararlarında Çevre ve Şehircilik ile Orman ve Su İşleri Bakanlıkları'nın görüşü alınmaktadır.[429]

Belediye sınırlarında ve özelleştirme programındaki kuruluşların sahip olduğu arsa ve araziler, belediyelerin görüşü alınarak, imara ilişkin tadilat, plan ve uygulama durumu Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'nca[430] hazırlanmakta ve Özelleştirme Yüksek Kurulu'nun onayıyla yürürlüğe girmektedir.[431]

Gecekondu dönüşüm projesi uygulanacak alanlarda ya da kamunun mülkiyetindeki arsa ve arazilerde ya da valilikler tarafından toplu konut iskân sahası

[428] Resmi Gazate, 12.03.1982 tarih ve 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu, 16.03.1982, 17635, madde 8/3/h.

[429] Resmi Gazete, 9.08.1983 tarih ve 2873 sayılı Milli Parklar Kanunu, 11.08.1983, 18132, madde 4.

[430] 703 sayılı KHK'nın 85'inci maddesinde yapılan düzenleme ile Cumhurbaşkanlığı'na bağlı bir kurum haline gelmiştir.

[431] Resmi Gazete, 3 Mayıs 1985 tarih ve 3194 sayılı İmar Kanunu, madde 9; 24 Kasım 1994 tarih ve 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun, 27.11.1994, 22124, madde 41.

alanlarında çevre ve imar bütünlüğünü gözeterek, tür ve ölçek bakımından bütün planlar ve imar planlarını yapmaya, yaptırmaya Toplu Konut İdaresi Başkanlığı yetkilidir.[432]

Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, organize sanayi bölgesi, endüstri bölgesi, teknoloji geliştirme bölgesi, serbest bölge ve sanayi sitelerine ilişkin alanları belirlemektedir. Belirlenen bu alanların altyapısını yapmakta; mekânsal strateji planları, çevre düzeni planları ve 1/25.000 ölçekli nazım imar planlarında sanayi alanlarıyla ilgili görüş vermektedir.[433] Ayrıca, endüstri bölgesi kurulacak alanları belirlemektedir.[434]

Burada dikkat çekilmesi gereken nokta, mekânsal düzenleme yetkilerinin 1990'larda başlayan küçük ve orta ölçekli işletme temelli sanayileşme amacıyla bütünleştiğidir. Bu bütünleşmenin örgütsel yansıması ise, ülkede ekonomik ve sosyal ihtiyaçlarının giderilmesinde küçük ve orta ölçekli işletmelerin yerini ve etkinliğini, rekabetlerini artırmak, ekonomik gelişmeler doğrultusunda sanayinin bütünleşmesini gerçekleştirmek amaçları ile oluşmaktadır. Bu amaçlarla, Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeleri Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı (KOSGEB) kurulmuştur.[435] KOSGEB, işletmeler arasındaki işbirliğini artırmak, yerli ya da yabancı sermaye katkısıyla yapılacak ortak yatırımların gerçekleştirilmesini ve yayılmasını

[432] Resmi Gazete, 2.03.1984 tarih ve 2985 sayılı Toplu Konut Kanunu, 17.03.1984, 18344, madde 4 (Değişik 1'nci fıkra, 5793 - 24.7.2008 / madde 7).

[433] Resmi Gazete, 3.06.2011 tarih ve 635 sayılı Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, 08.06.2011, 27958 mükerrer, madde 2/c. İlgili Kanun 703 sayılı KHK ile "*Yükseköğretim Kurumlarının Araştırma ve Geliştirme Projelerinin Karşılanması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname*" şeklinde değiştirilmiştir. Bakanlığın adı "*Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı*" olmuştur.

[434] Resmi Gazete, 9.01.2002 tarih ve 4737 sayılı Endüstri Bölgeleri Kanunu ve Organize Sanayi Bölgeleri Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, 19.01.2002, 24645, madde 2.

[435] Resmi Gazete, 12.04.1990 tarih ve 3624 sayılı Küçük ve Orta İşlemeleri Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı Teşvik ve Muafiyetleri Kanunu, 20.04.1990, 20498, madde 1'de, 22.4.2009 tarih ve 5891 sayılı Küçük ve Orta Ölçekli Sanayi Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı Kurulması Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun kapsamında düzenlenmiştir. 5891 sayılı Kanun'un 2'nci maddesinde yapılan düzenleme ile KOSGEB, bakanlığın ilgili bir kamu kuruluşu olarak tüzel kişilik taşıdığı ve bütün işlemlerinde özel hukuk hükümlerine tabi olduğu düzenlenmiştir.

sağlamaktadır. Yatırım ortamının iyileştirilmesinde gereken önlemleri almak ve yatırım ortamını desteklemek[436] görevleri açısından önemli olarak görülebilir.

Bu başlık altında ele alınan örgütler bölge ile mekânsal planlama faaliyetleri arasında ilişki kurulmasına ve bölgeyi ilgilendiren planlama faaliyetleri doğrultusunda ortaya çıkan örgütsel yapının ortaya koyularak değerlendirilebilmesine yardım etmektedir.

3. BÖLGE KALKINMA POLİTİKASINDA VE ÖRGÜTLENMESİNDE YENİ DÖNEM: CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ

Hükümet istikrarsızlıklarının yoğun olarak yaşandığı 1970'li yılların ortalarından itibaren hükümet sistemi üzerine tartışmalar uzun bir parlamenter sistem geçmişi bulunan Türkiye'nin her zaman gündeminde olmuştur. Hükümet sisteminin değiştirilmesi, başkanlık veya yarı başkanlık sisteminin oluşturulması, 1980'lerde Turgut Özal, 1990'larda Süleyman Demirel, 2005'te Recep Tayyip Erdoğan tarafından gündeme gelmiştir. 1980 yılında Kurucu Meclis tartışmalarında hükümet sistemi değişikliği büyük oranda önceki dönemlerdeki hükümet istikrarsızlıklarına dayandırılmıştır.[437] Bugün ise 2002 yılından itibaren hükümet yapısında Adalet ve Kalkınma Partisi istikrarını korumaktadır. Günümüzde hükümet sistemi değişikliğinin nedeni, hükümet istikrarsızlıklarının ötesinde devlet yapısında siyasi ve yönetsel köklü değişim ve dönüşüm politikaları gerçekleştirilme isteği ile değerlendirilmelidir.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçiş sürecini hızlandıran önemli etkenler, siyasette ortaya çıkan sorunlar, Ortadoğu'daki savaş ortamı, Türkiye'nin

[436] 12.04.1990 tarih ve 3624 sayılı Küçük ve Orta İşlemeleri Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı Teşvik ve Muafiyetleri Kanunu'nda, 5891 sayılı Kanun'un 5'inci maddesi ile yapılan düzenleme kapsamında eklenmiştir.

[437] Serap Yazıcı, **Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri, Türkiye için Bir Değerlendirme,** 2. Baskı, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2011, s. 160-161.

küresel anlamda yüz yüze olduğu tehditler ve darbe girişiminin üstesinden gelmek ve olası girişimleri engellemek olarak gösterilmektedir.[438]

16 Nisan 2017 yılında Anayasa değişikliği referandumu sonucunda Türkiye'de yeni hükümet sistemine geçiş kabul edilmiştir. Bu referandum sonucunda Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi 24 Haziran 2018 genel seçiminden sonra 9 Temmuz 2018'de yürürlüğe girmiştir.

2007 yılında Cumhurbaşkanlığı seçimi krizinin, yeni reformu kaçınılmaz olarak gerektirdiği düşünülmüştür. Bu krizin üstesinden gelmek amacıyla yapılan çalışmaların yeni bir yönetim sistemine açıldığı belirtilmiştir. 16 Nisan 2017 referandumu, yönetim sistemini değiştiren büyük bir reform olarak nitelendirilmiştir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin yasama, yürütme ve yargı organlarının görevlerinin kapsamını açık biçimde belirleyeceği ve demokrasiyi güçlendireceği ileri sürülmektedir. Yürütmenin tek Cumhurbaşkanı'nda olduğu ve milli iradeye engel olan sistemdeki bütün vesayet mekanizmaları kaldırıldığı belirtilmiştir. Bu sistemin yetki ve hesap verilebilirlik açısından hiçbir şüpheye yer bırakmayacağı düşünülmektedir.[439]

Yeni Ekonomi Programı, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin en önemli adımlarından biri olarak görülmektedir. Sektörlerin sorunlarına çözüm olacak nitelikte, faizler, enflasyon, döviz kurunun zorlayıcı etkisi ile ortaya çıkardığı, bankacılık sektöründe yaşanan daralma ile finans sıkışıklığının ortaya çıkardığı sorunların önemi bu adımın nedenleri olarak belirtilmektedir.[440]

---

[438] A. Menaf Turan, "Türkiye'nin Yeni Yönetim Düzeni: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi", **Social Sciences Research Journal**, 2018, V. 7, I. 3, s. 42.

[439] 01.10.2018 tarihli T.B.M.M. 27. Dönem 2. Yasama Yılı Açış Konuşması, https://www.tccb.gov.tr/konusmalar/353/98884/cumhurbaskanimiz-sayin-recep-tayyip-erdogan-in-tbmm-27-donem-2-yasama-yili-acis-konusmasi, (E.T. 08.01.2019).

[440] 01.10.2019 tarihli T.B.M.M. 27. Dönem, 2. Yasama Yılı Açış Konuşması, https://www.tccb.gov.tr/konusmalar/353/98884/cumhurbaskanimiz-sayin-recep-tayyip-erdogan-in-tbmm-27-donem-2-yasama-yili-acis-konusmasi, (E.T. 08.01.2019).

Yeni Ekonomi Programı'nda mevcut siyasi ve ekonomik durumun değerlendirilmesine yer verilmiştir. Buna göre Gezi Olayları, 17-25 Aralık yargı darbesi, 16 Temmuz 2016 darbe girişimi ile süren dört seçim ve bir referandum sürecinin, ülkedeki istikrarı güçlendirdiğine; ancak ekonomik açıdan olumsuz sonuçlar doğurduğuna işaret edilmektedir. Ayrıca, son dönemde Türkiye'nin taşıdığı jeopolitik riskler nedeniyle önceliğin güvenlik politikalarına verilmesinin planlanan yapısal dönüşümlerin gerçekleştirilmesine imkân vermediği belirtilmiştir. 2018 yılının ortasından itibaren döviz kurlarındaki spekülatif artışların neden olduğu fiyat dalgalanmalarının enflasyonu ve piyasa faizlerini artırarak toplam büyümenin yavaşlamasına neden olduğu ifade edilmiştir.[441]

Mevcut siyasi ve ekonomik koşullar altında 2019-2021 dönemi Yeni Ekonomi Programı, dengeleme, disiplin, değişim vurgusunu taşımaktadır. Kısa vadede, fiyat istikrarının ve finansal istikrarın tekrar sağlanması, ekonomik dengenin ve bütçe disiplininin sağlanmasını hedeflemektedir. Orta vadede ise, sürdürülebilir büyüme ve paylaşımda adalet doğrultusunda ekonomik değişimin sağlanması temel hedef olarak belirlemiştir.[442] Cari açığı sürdürülebilir seviyeye çekme amacıyla yer alan "*Politika ve Tedbirler*" kalkınma konusunda ileri dönemlerde izlenecek yolu açıklamaktadır. Bu politika ve tedbirlerden biri, ithalata bağımlılığın azaltılması ve ihracatı arttırmak için dünyadaki iyi uygulamalar dikkate alınması, teknoloji ve Ar-Ge yatırımlarının kamu-özel çalışma ortaklığı modelleriyle gerçekleştirilmesidir.[443]

2018 yılının ortasından itibaren kalkınma politikalarının belirlenmesindeki karar yapılarında değişiklik yaşanacağı bir dönemin etkisinde 2019-2023 dönemini kapsayacak On Birinci Kalkınma Planı çalışmaları devam etmektedir. Bu kapsamda

[441] T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı, **Yeni Ekonomi Programı, Dengeleme Disiplin Değişim (2019-2021)**, Orta Vadeli Mali Program, 2018, s. 4-5.

[442] T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı, a.g.e. , s. 4.

[443] T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı, a.g.e. , s. 13-14.

kırk üç alanda Özel İhtisas Komisyonları oluşturulmuştur. Komisyonların başlıkları incelendiğinde, ülkenin ekonomik potansiyelinin yüksek olduğu alanlarla ve yapısal sorunların çözümüne odaklanıldığı görülmektedir. On Birinci Kalkınma Planı hazırlıkları sürecinde Bölgesel Kalkınmada Özel Sektör Dinamikleri Özel İhtisas Komisyonu çalışmaları, bölgesel rekabet edebilirlik alanındaki kazanımlar ve gelişimi sürekli hale getirecek önlemleri içeren politika önerileri geliştirilmesine yönlenmiştir.[444]

On Birinci Kalkınma Planı "*Kamuda Kurumsal Dönüşümde Yeni Yaklaşımlar Özel İhtisas Komisyonu Ön Raporu*" yeni dönemde sürdürülecek olan kalkınma anlayışının sinyallerini vermektedir. Gelişen teknoloji ve yönetim ilkeleri ile kamu, özel sektör, sivil toplum ve birey arasındaki var olan sınırların yeniden tanımlanması ihtiyacı yaratıcılığın ve yenilikçiliğin kullanıldığı bir yönetim yaklaşımını gündeme getirdiği belirtilmiştir. Ayrıca, üst ölçeklerdeki kuramsal ve yöntemsel yaklaşımların yeniliklere odaklanması, sürdürülebilir kalkınma gibi temel konulara yer vermektedir. Kamunun uyarlanmasında amaçların sınırlarının genişlediği ve etkileşimin merkezde olduğu bir uygulama yelpazesinin ortaya çıktığına işaret edilmektedir.[445]

Yenilikçiliğe dayanan kurumsal yönetim görüşü, kamu yönetiminin sorun alanlarını oluşturan çıkarların temsil edilmesi, vatandaş katılımının sağlanması, sermaye birikim süreçlerinin yönetimi, kamu kaynaklarının durumunu, örgüt yapılanmasını içermektedir. Ayrıca, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde politika yapma, yönetimle ilgili uygulamalar ve hizmet sunumu konularına odaklanmaktadır. Yenilikçilik, kaynağı yönetim, yönetişim ya da biçimsel olmayan yönetim yaklaşımları içinde hayatı kolaylaştıran, yönetsel sorunları çözdüğüne inanılan her tür anlayış olarak ifade

[444] On Birinci Kalkınma Planı Kamuda Kurumsal Dönüşümde Yeni Yaklaşımlar Özel İhtisas Komisyonu Ön Raporu, http://onbirinciplan.gov.tr/oik-ve-calisma-grubu-listeleri/kamuda-kurumsal-yonetimde-yeni-yaklasimlar/on-rapor/, (E.T.8.09.2018).

[445] On Birinci Kalkınma Planı Kamuda Kurumsal Dönüşümde Yeni Yaklaşımlar Özel İhtisas Komisyonu Ön Raporu, s. 1-2.

edilmiştir.[446] Kamu yönetiminin ekonomik büyüme ve kalkınma sürecine katkı sağlamasında, kurumsal kalitenin artırılması, kurumların etkin ve verimli biçimde çalıştırılması önemli amaçlar arasındadır. Kalkınma ajanslarının, bölge kalkınma idarelerinin, yerel yönetimlerin büyümeyi ve istihdamı sağlanmasında ve bölgesel potansiyelin canlandırılmasındaki yerlerine, denetimlerinin ve mali yapılarının iyileştirilmesine yer verilmektedir.[447]

Tezin konusu ve kapsamı gereği, son dönemin temel yasal düzenlemeleri açıklandıktan sonra asıl olarak yeni hükümet sisteminde bölgelerin kalkınması ile ilgili konularda görevli örgütler açıklanmaktadır.

3.1. Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Bünyesinde Yeni Yapı ve Bakanlıkların Kurgusu

16 Nisan 2017 yılında Anayasa değişikliği referandumu sonrasında 21 Ocak 2017 tarihinde TBMM'de kabul edilen 6771 sayılı yasa ile 1982 Anayasası'nın idarenin bütünlüğünü düzenleyen 123'üncü maddesinde kamu tüzelkişiliğinin kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kurulabileceği düzenlenmiştir. Keleş ve Mengi'ye göre, bu düzenleme yerel yönetimler, birden çok ili kapsayan merkezi idare kuruluşlarının kamu tüzel kişilik taşımalarından dolayı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile kurulabilmesinin yolunu açmıştır.[448] Bu görüş, 24 Haziran 2018 genel seçiminden sonra 9 Temmuz 2018'de uygulanmaya başlanan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile netleşmiştir. Yeni hükümet sisteminde örgütlenme Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile düzenlenmiştir.

Türkiye'de yeni hükümet sisteminde Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı ve Bakanlık yapısı köklü değişiklikler geçirmiştir. Cumhurbaşkanlığı

[446] On Birinci Kalkınma Planı Kamuda Kurumsal Dönüşümde Yeni Yaklaşımlar Özel İhtisas Komisyonu Ön raporu, s. 5-6.

[447] Kalkınma Bakanlığı, Orta Vadeli Mali Program (2018-2020), Ekim 2017, s. 59. http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/Orta_Vadeli_Program_2018-2020.pdf, (E.T.05.02.2018).

[448] Ruşen Keleş ve Ayşegül Mengi, 2017, s. 185.

Teşkilatı, Cumhurbaşkanlığı Makamı (Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanı Özel Kalem Müdürlüğü, Cumhurbaşkanı Başdanışmanı ve danışmanı, özel temsilci), Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı (İdari İşler Başkanı, Alt Birimler), Cumhurbaşkanı Yardımcıları, Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları, Cumhurbaşkanlığına Bağlı Kurum ve Kuruluşlar, Bakanlıklar, Cumhurbaşkanlığı Ofisleri olmak üzere yedi kısımda düzenlenmiştir.[449]

Cumhurbaşkanı, devlet başkanı olarak Türkiye Cumhuriyeti'nin ve Türk Milleti'nin birliğini temsil etmektedir. Yürütme yetkisini ve görevini tek başına kullanmaktadır. Yürütme yetkisindeki konularda önemli yetkisi Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çıkarabilmesidir. Üst kademe kamu yöneticilerini atamakta, görevlerini sonlandırabilmekte ve atanmaları ile ilgili usul ve esasları düzenlemektedir.[450] Bütçe kanun teklifinin hazırlanması ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne sunulması yine Cumhurbaşkanı'na aittir.[451]

Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı, Anayasa'daki görevlerinin yürütülmesi ve yetkisinin kullanımında Cumhurbaşkanı'na gereken hizmetleri sunmak üzere teşkilatın temel birimi olarak kurulmuştur. Başkanlık, idari işler başkanı ve Hukuk ve Mevzuat Genel Müdürlüğü, Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü, Güvenlik İşleri Genel Müdürlüğü, Destek ve Mali Hizmetler Genel Müdürlüğü, Koruma Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nden oluşmaktadır.[452]

2017 yılında 6771 sayılı Kanunla Cumhurbaşkanı Yardımcılığı oluşturulmuş, Bakanların Cumhurbaşkanı'nca TBMM dışından atanabilmesi usulü getirilmiştir.

---

[449] Resmi Gazete, 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 10.07.2018, 30474.

[450] Resmi Gazete, 21.01.2017 tarih ve 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, 11.02.2017, 29976'un 8'inci maddesinde, 7 Kasım 1982 tarih ve 2709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 104'üncü maddesinde bu şekilde düzenlenmiştir.

[451] 21 Ocak 2017 tarih ve 6771 sayılı Kanun ile 7 Kasım 1982 tarih ve 2709 sayılı Kanun'un 161'inci maddesi değiştirilmesi ile düzenlenmiştir.

[452] RGT: 10.07.2018, 30474, madde 5 ve 6.

Cumhurbaşkanı yardımcılarının ve bakanların atanmasında ve görevlerine son verilmesinde Cumhurbaşkanı yetkilidir. Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar, Cumhurbaşkanı'na karşı sorumludur. Bunun yanında bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısıyla merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlenmektedir.[453] Bu düzenlemeler ile önceki yapıda yer alan Bakanlar Kurulu kaldırılmıştır.

Cumhurbaşkanı'nca alınacak kararlarda, oluşturulacak politikalarda ve izlenecek stratejilerde, konuları ile ilgili öneri ve görüş bildirmek üzere Bilim, Teknoloji ve Yenilik Politikaları Kurulu, Eğitim ve Öğretim Politikaları Kurulu. Ekonomi Politikaları Kurulu, Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulu, Hukuk Politikaları Kurulu, Kültür ve Sanat Politikaları Kurulu, Sağlık ve Gıda Politikaları Kurulu, Sosyal Politikalar Kurulu, Yerel Yönetim Politikaları Kurulu kurulmuştur.[454]

Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı bünyesindeki bağlı kurum ve kuruluşlar yeniden düzenlenmiştir. Devlet Arşivleri Başkanlığı, Devlet Denetleme Kurulu, Diyanet İşleri Başkanlığı, İletişim Başkanlığı, Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği, Milli İstihbarat Teşkilatı Başkanlığı, Milli Saraylar İdaresi Başkanlığı, Savunma Sanayi Başkanlığı, Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Türkiye Varlık Fonu Cumhurbaşkanlığı'na bağlıdır; kanunlarına ve/veya Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri'ndeki düzenlemelere tabidirler.[455]

Merkezi idare teşkilatı içinde bakanlıkların sayısı düşürülerek, teşkilat ve görevlerinde yeni düzenlemeler yapılmıştır.[456] Bakanlıkların bağlı ilgili kuruluşları (5018 sayılı Kanun'un III sayılı cetvelindeki kuruluşlar dâhil olmak üzere),

[453] RGT: 11.02.2017, 29976, madde 8 ve 16.

[454] RGT: 10.07.2018, 30474, madde 20/1.

[455] RGT: 10.07.2018, 30474, madde 37.

[456] Resmi Gazete, 02.07.2018 tarih ve 703 sayılı Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkındaki Kanun Hükmünde Kararname, 09.07.2018, 30473, 3. mükerrer, madde 46.

Cumhurbaşkanlığı'nca bakanlıklar ya da Cumhurbaşkanlığı ile ilgilendirilmiştir. Bu kuruluşların kanunlarında ya da Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde bağlı, ilgili ve ilişkili bulunduğu bakanlık veya bakanın sahip olduğu yetki ve görevlerini ilgilendirilen bakan ya da bakanlık kullanacaktır ve yerine getirilecektir.[457]

Yeni yapıda Cumhurbaşkanlığı'na bağlı ve özel bütçeye sahip, kamu tüzel kişiliği taşıyan, idari ve mali özerkliği bulunan Dijital Dönüşüm Ofisi, Finans Ofisi, İnsan Kaynakları Ofisi ve Yatırım Ofisi kurulmuştur. Ofisler, Cumhurbaşkanı'nca alınacak kararlarda, oluşturulacak politikalarda ve izlenecek stratejilerde konuları ile ilgili olarak çalışmalar yapmak, proje geliştirmek ve kurumlar arası koordinasyonu sağlamakla görevlidir.[458]

3.2. Bölge İle İlgili Politikanın Belirlenmesi Açısından Yeni Örgütlenme

Cumhurbaşkanı genel olarak özetlenen bu genel yetkiler yanında kalkınmaya ilişkin birçok görev üstlenmiştir. Önceki sistemde 641 sayılı KHK'nın 22'nci maddesinin üçüncü fıkrası gereği, Yüksek Planlama Kurulu'nun görevleri arasında sayılan ülkenin tüm ekonomik hayatını ilgilendiren konularda yüksek seviyede karar alma, yatırım ve ihracatın teşviki ile ilgili esasları belirleme, toplu konut idaresi bütçesini onaylama görevleri Cumhurbaşkanı'na devredilmiştir.[459]

641 sayılı KHK'nin 22'nci maddesinin üçüncü fıkrasında düzenlenen, önceki düzenlemelerde Yüksek Planlama Kurulu'nun ait olan, kalkınma planı ve yıllık programları Cumhurbaşkanı'na sunulmadan önce amaçlara uygunluğunu ve yeterliğini inceleme görevi, 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi ile politika kurullarına verilmiştir.[460] Küresel ve ulusal ekonomi, kalkınma konularındaki gelişmeleri takip

[457] RGT: 9.07.2018, 30473, 3. mükerrer, madde 41.
[458] RGT: 10.07.2018/ 30474, madde 527.
[459] Resmi Gazete, 1.08.2018 tarih ve 2018/3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi, 02.08.2018, 30497.
[460] RGT: 02.08.2018, 30497.

etmek ve değerlendirmek, bölgesel gelişme bakımından ulusal düzeyde genel politikaların belirlenmesi için çalışmalar gerçekleştirmek ve önerilerde bulunma görev ve yetkisi Ekonomi Politikaları Kurulu'na verilmiştir.[461]

1.08.2018 tarih ve 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi ile 3.06.2011 tarihli 641 sayılı Kalkınmaya İlişkin Bazı Kurullar Hakkında KHK'nın 22'nci maddesinin üçüncü fıkrası a bendi gereğince, Yüksek Planlama Kurulu'nun iktisadi ve kültürel kalkınmanın planlamasında, politika ve hedeflerin belirlenmesinde Cumhurbaşkanı'na yardımcı olmak şeklinde düzenlenen görevi, yine Ekonomi Politikaları Kurulu'na devredilmiştir. Ayrıca, Bölgesel Gelişme Komitesi'nin, 641 sayılı KHK ile 23/A maddesinde düzenlenen, bölgesel gelişme konusunda ulusal düzeyde politika önerileri oluşturmak, bu konularda koordinasyonu sağlamak, iş birliğini geliştirmek üzere öneriler sunma görevi de bu kurula devredilmiştir.[462]

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde valinin kararları üzerindeki hiyerarşik yetkilerin kullanılmasında esaslar değişmiştir. Buna bağlı olarak kalkınma ve planlama faaliyetlerinde öne çıkan örgütlerde değişiklikler görülmektedir.

5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 1'inci maddesine göre, Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine işaret edilerek illere; iller ilçelere ve ilçeler de bucaklara bölünmüştür.[463] Vali, ilde devletin ve hükümetin temsilcisidir. Her bakanın temsilcisi, idari ve siyasi yürütme vasıtasıdır. Bakanlıklar, il genel idaresi ile ilgili işleri valilikler ile yürütürler.[464] Dolayısıyla karar alma ve planlama açısından vali önemli bir konumdadır.

[461] RGT:10.07.2018, 30474, madde 25.
[462] RGT: 02.08.2018, 30497.
[463] Resmi Gazete, 10.06.1949 tarih ve 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu, 18.06.1949, 7236, madde 1.
[464] RGT: 18.06.1949, 7236, madde 9.

Valiler, İçişleri Bakanlığı'nın önerisi, Bakanlar Kurulu Kararı ve Cumhurbaşkanı Onayı doğrultusunda atanmaktaydı.[465] Yeni sistemde ise, valilerin atanmasında ve görevden alınmasında Cumhurbaşkanı yetkilidir.[466] Valiler, ilde Cumhurbaşkanı'nın temsilcisi ve idari yürütme vasıtasıdır. Valiler, ilin genel idaresinden Cumhurbaşkanı'na sorumludur. Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar, görevleri kapsamındaki işlerinde valilere kendiliğinden emir ve talimat verirler.[467] Bu değişiklik ile planlı kalkınma döneminden itibaren önem taşıyan kalkınma planlamasına ve bölgelerin kalkınmasına etki eden, taşra teşkilatında valilik aracılığıyla yürütülen ilin planlama, koordinasyon ve yatırım hizmetlerinin yeni düzenlemelerle ortaya çıkan örgüt yapısında hiyerarşik olarak Cumhurbaşkanı'nın ilişkilendirilebilmesidir.

Kalkınma planları, bunlara bağlı yıllık programlar ve mevzuat ile valiliklere verilen görevlerin yerine getirilmesine İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlükleri yardımcı olmaktadırlar.[468] Müdürlük, kalkınma planları doğrultusunda mahalli idarelerin planlama çalışmalarına ve yatırım tekliflerinin hazırlanmasına yardımcı olmaktadır. Bu idarelerin yatırımlarının uygulamasının izlenmesi ve değerlendirilmesi müdürlüklerin görevleri arasındadır.[469] Kalkınma planları ve yılık programların hazırlanmasında valilikten talep edilen görüşlerle ilgili teknik çalışmalar müdürlükçe yapılmaktadır.[470]

---

[465] İl İdaresi Kanunu'nun 6'ncı maddesinde yer alan bu düzenleme, 9.7.2018 tarih ve 30473 Sayılı Resmi Gazete' de yayımlanan 2.7.2018 tarih ve 703 sayılı KHK'nın 138/ç hükmü gereğince yürürlükten kaldırılmıştır.

[466] Resmi Gazete, 3 sayılı Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usulüne Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 10.07.2018, 30474, madde 2/2 ve Ekli I sayılı Cetvel.

[467] 2.07.2018 tarih ve 703 sayılı KHK'nın 138'inci maddesi gereğince, 10 Haziran 1949 tarih ve 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 9'uncu maddesinde yapılan değişiklik ile düzenlenmiştir.

[468] Resmi Gazete, İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlükleri Kuruluş, Görev ve Çalışma Yönetmeliği, 13.07.1988, 19871, madde 1. Müdürlük, 23.02.2019 tarihli kaysis.gov.tr. bilgilerine göre İçişleri Bakanlığı'nın Mülki İdare Teşkilatı içinde Valilik iç birimi olarak gösterilmektedir.

[469] RGT: 13.07.1988, 19871, madde 6/e.

[470] RGT: 13.07.1988, 19871, madde 9.

Bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları ise illerde tüm yatırım, yapım, bakım, onarım ve yardım faaliyetlerini Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı[471] ile yapabilirler. Bunlarla ilgili kaynak transferlerine ilişkin tüm usul ve esaslar, düzenlemelere göre İçişleri Bakanlığı ile Strateji ve Bütçe Başkanlığı'nca ortak belirlenecektir.[472]

3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi'ne göre, Bölgesel Gelişme Yüksek Kurulu'nun 641 sayılı KHK 23/A maddesinde düzenmiş olan görevleri Cumhurbaşkanı'na devredilmiştir. Cumhurbaşkanı, bölgesel gelişmede ulusal düzeyde genel politikaları ve öncelikleri belirleyecektir. Bölgesel gelişme politikaları ile ilgili bütünlüğü ve koordinasyonunu sağlayamaya yönelik üst düzey kararlar alacaktır. Ayrıca, bölgesel gelişme ulusal stratejisinin onaylanması, mekânsal gelişme, kırsal kalkınma, gibi temel politika alanları ile ilgili karar alma yetkisine sahiptir. Kalkınma Bakanlığı bünyesinde yürütülen Güneydoğu Anadolu Projesi, Doğu Anadolu Projesi, Doğu Karadeniz Projesi ve Konya Ovası Projesi gibi kalkınma projelerinin, bölge ile ilgili planların, stratejilerin onaylanması görevi Cumhurbaşkanı'na aittir.[473]

Türkiye'nin ekonomik kalkınmada ihtiyaç duyduğu yatırımların arttırılması, yatırımları artıracak destek ve tanıtım stratejilerinin belirlenmesi ve uygulanması için Başbakanlıkla ilgili olarak kurulan Türkiye Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansı, 703 sayılı KHK'nın 126/ğ maddesi kapsamında kapatılmıştır. Başkanlığın sahip olduğu tüm

[471] Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı, 14.02.1985 tarihli ve 3152 sayılı kanunun 28'inci maddesinin A fıkrasına 12.11.2012 tarih ve 6360 sayılı kanunun 34'üncü maddesine yapılan ek ile düzenlenmiştir. Bu düzenlemeye göre, büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetlerinin etkin olarak yapılması, izlenmesi ve koordinasyonu, ilin tanıtımı, gerektiğinde merkezi idarenin taşrada yapacağı yatırımların yapılması ve koordine edilmesi için valiye bağlı olarak kurulmuşlardır. 10.11.2016 tarihli ve 6758 sayılı kanunun 31'inci maddesi gereğince "*kamu tüzel kişiliğini haiz ve özel bütçeli*" hale getirilmişlerdir. Bu madde göre, bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşlar, illerde yapacakları her türlü yatırım, yapım, bakım, onarım ve yardım işlerini bu başkanlık aracılığıyla yapabilirler. Bu işler karşılığı yapılacak kaynak transferlerine ilişkin esas ve usullerin İçişleri Bakanlığı ve Maliye Bakanlığı tarafından müştereken belirleneceği düzenlenmiştir. 10.07.2018 tarihli ve 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 273'üncü maddesi ile kuruluş ile ilgili temel düzenlemeler korunmuş, ilgili maddenin 2'nci fıkrasında kaynak transferine ilişkin usul ve esasların belirlenmesi İçişleri Bakanlığı ve Strateji ve Bütçe Başkanlığı'na verilmiştir.

[472] RGT: 9.07.2018, 30473, madde 18/b/1.

[473] RGT:02.08.2018, 30497.

varlığı, borç ve alacaklar, hak ve yükümlülükler, yazılı ve elektronik ortamdaki tüm kayıt ve doküman Cumhurbaşkanlığı Yatırım Ofisi'ne devredilmiştir.[474] Yatırım Ofisi, Türkiye'de yatırım yapılmasının özendirmesi ile ilgili çalışmalar yapmakla görevlendirilmiştir. Kamu kurum ve kuruluşları tarafından yerine getirilen uluslararası düzeydeki yatırım ortamı tanıtım faaliyetlerinde kurumların koordinasyonunu sağlayacaktır.[475]

Yeni Hükümet sisteminde bölgesel politikaların ve AB uyum süreci ile ilişkili olarak yapısal fonların sürdürülmesinde öngörülen yasal ve kurumsal aktörlerle ilgili bilgiler, T.C. Dış işleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı tarafından Contribution to Turkey 2019 Report (Avrupa Komisyonu 2019 Türkiye Raporu)'da yer almıştır.

Yeni hükümet sisteminde bölgesel politikanın yasal altyapısı Bölgesel Kalkınma Ulusal Stratejisi'ne dayandırılmaktadır. Bu stratejinin bölgesel rekabet edilebilirlik ve kalkınma konularına ilişkin sorunlarda ulusal düzeyde katkı sağlayacağı düşünülmektedir. Bölgesel Kalkınma Stratejisi'nin ulusal kalkınma planları ile sektör stratejilerini, uluslararası işbirliği alanlarını, yerel plan ve programları yakınlaştıracağı ve Avrupa Birliği katılım sürecinde bölgesel kalkınma sorunlarına çözüm geliştireceğine yönelik inanç vardır. Bölgesel düzeyde kurulan 26 adet kalkınma ajansı ve 4 adet bölge kalkınma idaresi; yerel düzeyde ise valinin başkanlığında il koordinasyon kurullarının görevleri devam etmektedir. Bölgesel politika ve yerel yetkilerden sorumlu bakanlıkların 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi gereğince Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ve Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı olduğu belirtilmiştir.[476]

[474] RGT: 9.07.2018, 30473, madde 126, geçici madde 1 ve 2.

[475] RGT: 10.07.2018, 30474, madde 527/4.

[476] T.C. Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı, **Contribution to Turkey 2019 Report (2019 Avrupa Birliği Nihai Raporu)**, 2019, s. 451-455.

3.3. Strateji ve Bütçe Başkanlığı

Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı içinde Cumhurbaşkanlığı'na bağlı olarak kurulmuştur.[477] Cumhurbaşkanı'nca belirlenen temel hedef, ilke ve amaçlar kapsamında kalkınma planının hazırlanmasında, Cumhurbaşkanlığı Programı, orta vadeli program, orta vadeli mali plan, Cumhurbaşkanlığı yıllık programı ve sektörel plan ve programları göz önünde bulunduracaktır. Kalkınma planlarını ilgili kamu idareleri ile Cumhurbaşkanlığı içindeki politika kurullarının görüşlerini de alarak, Hazine ve Maliye Bakanlığı ile ortak hazırlayacaktır.[478]

Hazine ve Maliye Bakanlığı ile harcama ve bütçe politikalarına ilişkin çalışmalar yapacaktır. Merkezi yönetim içindeki kamu idarelerinin bütçe hazırlık çalışmalarında uyması gereken teknik, ilke, esas ve usulleri belirleyecektir. Bütçe hazırlık çalışmalarını koordinasyon ile yürütecektir. Kamu idarelerince hazırlanarak başkanlığa gönderilen bütçe tekliflerini inceleyecektir. Bunların kalkınma planı, Cumhurbaşkanı'nca belirlenen hedef ve amaçlar, orta vadeli program, orta vadeli mali plan, stratejik planlar, performans programları, bütçe hazırlıklarına ilişkin ilke ve esaslara göre yerine getirilmesini sağlayacaktır.[479]

18.02.2019 tarihli ve 30690 sayılı Cumhurbaşkanı Kararı'na göre, Strateji ve Bütçe Başkanlığı 2019 yılı Yatırım Programı'nda yer alan projelerde her türlü parametre değişikliği yapılması, yıl içinde yatırım programına alınacak projelerin

[477] RGT: 10.07.2018, 30474, madde 37.

[478] Resmi Gazete, 13 sayılı Strateji ve Bütçe Başkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 24.07.2018, 30488, madde 2/1, a bendi.

[479] RGT: 24.07.2018, 30488, madde 2/1/ f, g, h.

belirlenmesi, projelere ve kamulaştırma düzeninde ek ödenek tahsis edilmesi işlemlerini Hazine ve Maliye Bakanlığı'ndan görüş alarak Cumhurbaşkanı Onayı'na sunacaktır.[480]

Plan ve Programlar Genel Müdürlüğü, başkanlığın kalkınma ve planlama konusunda öne çıkan hizmet birimidir. Cumhurbaşkanı'nca belirlenen temel hedef, ilke ve amaçlar doğrultusunda stratejik planları ile ilgili tüm süreçlerde genel ilke, esas ve usulleri belirlemektedir. Kamu idarelerinin hazırladığı stratejik planların, kalkınma planında, Cumhurbaşkanı politikalarında, orta vadeli programda yer alan hedef ve amaçlara göre hazırlanması, uygulamasının gözetilmesi, sonuçlarının değerlendirilmesi ile görevlidir. Aynı zamanda temel politikanın gereklerine ve stratejisine uygun olarak ekonomik ve sosyal kalkınma konularına ilişkin bütün araştırmaları yapacaktır. Küresel ve bölgesel ekonomik bütünleşmeyi ilgilendiren gelişmelerin ve stratejilerin izlenmesi, alternatiflerin hazırlanması genel müdürlüğün görevleri arasındadır.[481] Böylelikle Strateji ve Bütçe Başkanlığı yeni hükümet sistemindeki mevcut düzenlenmelerle Cumhurbaşkanlığı içerisinde planlama, bütçe ve yatırım programlarında görevleri bulunan önemli bir birim olarak düzenlenmiştir.

3.4. Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı'nın Yeni Sistemdeki Ağırlığı: Kalkınma Ajansları'nın ve Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlıkları'nın Durumu

703 sayılı KHK'nın 60'ıncı maddesindeki düzenleme gereğince 540 sayılı Devlet Planlama Teşkilatı'nın Kuruluş Ve Görevleri Hakkında KHK kaldırılmıştır. 703 sayılı KHK'nın 17'nci maddesi kapsamında 641 sayılı Kalkınma Bakanlığı'nın Kuruluş ve Görevleri Hakkındaki KHK'nın adı "*Kalkınmaya İlişkin Bazı Kurullar Hakkında KHK*" olarak değiştirilmiştir. İlgili KHK'nın 24'üncü maddesinin a bendinde düzenlenen "*hükümet politikaları*" sözü, "*Cumhurbaşkanlığı'nca belirlenen politikalar*"

[480] Resmi Gazete, 18.02.2019 ve 767 sayılı 2019 yılı Yatırım Programının Kabulü ve Uygulanmasına Dair Cumhurbaşkanı Kararı, 18.02.2019, 30690, madde 2.

[481] RGT: 24.07.2018, 30488, madde 6/1, a bendi.

olarak düzenlenmiştir. Buna göre kalkınma konusunda temel politikanın belirlenmesi Cumhurbaşkanı'na vurgu ile değişmiştir.

703 sayılı KHK kapsamında 2006 yılı ve 5449 sayılı Kalkınma Ajansları'nın Kuruluş Kanunu, "*Kalkınma Ajanslarının Hizmetlerine İlişkin Kanun*" olarak değiştirilmiştir. Kalkınma ajansları, 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 184'üncü maddesi ile yeniden düzenlenmiştir. Buna göre; kalkınma ajansları, kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşlarının ortak çalışmasını sağlayacaklardır. Kaynakların etkin ve yerinde kullanımını gerçekleştireceklerdir. Yerel potansiyeli canlandırmak için Cumhurbaşkanı'nca belirlenen politikalarına göre bölgesel gelişmeyi hızlandıracaklardır. Bölgelerarası ve bölgelerin içindeki gelişme farklarını azaltmak, gelişmenin sürdürülebilirliğini sağlamak amacını taşımaktadırlar. Ajanslar, tüm bu amaçları yerine getirmek üzere Cumhurbaşkanı Kararı ile kurulmaktadır. Ayrıca, ajansın merkezinin kurulacağı il, Cumhurbaşkanı Kararı ile belirlenmektedir.[482] Önceki sistemde Bakanlar Kurulu'nun yetkisinde olan bu işlemin Cumhurbaşkanı'na devredilmesi, Cumhurbaşkanı'nın bölgesel kalkınmaya yönelik geliştirdiği politikalar içinde kalkınma ajanslarının seyrini belirleneceğini göstermektedir.

Kalkınma ajanslarının işlerinde merkezi düzeyde ilgili kurum ve kuruşlar arasındaki koordinasyonu ve işbirliğini sağlamak, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı'nın sorumluluğu haline gelmiştir. Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, bölgelerarası ve bölgelerin içindeki gelişmişlik farklarını gidermek için önlemler alacaktır. Planlama, programlama, projelendirme süreçlerinde ajanslara rehberlik ve danışmanlık yapacaktır. Projelerin uygulanmasını denetleyecektir. Bakanlık, ajansların yıllık çalışma programlarının

[482] Resmi Gazete, 4 sayılı Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 15.07.2018, 30479, madde 184-186.

hazırlanması, yürütülen programların performansının ölçülmesinde usul ve esasları belirleyecektir.[483]

Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı içinde belirtilen görevleri yerine getirmek için hizmet birimi olarak Kalkınma Ajansları Genel Müdürlüğü oluşturulmuştur. Genel Müdürlük, bölge, il ve ilçe düzeyinde araştırmalar yapacaktır. Kalkınma ajanslarının genel koordinasyonunu sağlayacak, iş ve eylemleri yürütecektir. [484] Yerel istihdamın ve girişimciliğin ekseninde, küçük ve orta ölçekli sanayi işletmelerinin, esnaf ve sanatkârların, kırsal kesimin sorunları ile ilgili politikalar oluşturmak için çalışmalar yapacaktır. Bunlarla ilgili görüş bildirecek ve uygulanmasını yönlendirecektir. Kalkınmada öncelikli yörelerin ve ihtiyaçlarının belirlenmesi, bu yörelerin hızlı gelişmesinin sağlanması için gerekli çalışmaları yapacaktır. Bölgelerin kalkınmasının hızlanması için ilgili kurum ve kuruluşların projelerinin, faaliyetlerinin uyumunu ve bütünlüğünü sağlayacaktır.[485]

703 sayılı KHK ile 388 sayılı KHK'nın 1'inci maddesinde değişiklik yapılmıştır. Bununla birlikte, Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Teşkilatı, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı'na bağlanmıştır.[486] Ayrıca ilgili kararnamenin 147'nci maddesi ile 2011 yılında 642 sayılı Doğu Anadolu, Doğu Karadeniz ve Konya Ovası Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlıkları Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK'nın 1'inci maddesinde yapılan değişiklik ile bu idareler de Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı'na bağlanmıştır.[487]

Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı önceki hükümet sisteminde var olan görevlerini sürdürmektedir. Ekonomik kalkınma, sosyal gelişme, milli güvenlik konularında

[483] RGT: 15.07.2018, 30479, madde 187; RGT: 10.07.2018, 30474, madde 385/h.

[484] RGT: 10.07.2018, 30474, madde 387/f.

[485] RGT: 10.07.2018, 30474, madde 394/d.

[486] 703 sayılı Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin 146'ncı maddesi ile düzenlenmiştir.

[487]

yapılması tasarlanan amaçlar kapsamında bilim, teknoloji ve yenilikçilik ile ilgili politikalar için çalışmalar yürütmektedir. Mekânsal strateji planları, çevre düzeni planları ve nazım imar planlarında yer alacak sanayi alanları ile ilgili görüş vermektedir. organize sanayi bölgeleri ve endüstri bölgelerinin planlanmasında, kuruluşunda, yapılaşmasında, yürütülmesinde mevzuat kapsamındaki görevlerini yerine getirmektedir.[488]

Bölgesel Gelişme Yüksek Kurulu'nun 641 sayılı KHK'nın 23/A maddesinin 2'nci fıkrasında yer alan Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Teşkilatı'nca hazırlanan plan, proje ve programlarının incelenerek karara bağlanması görevi Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı'na verilmiştir.[489]

Bölgesel Gelişme Komitesi'nin 641 sayılı KHK'nın 24/A maddesi kapsamındaki görevleri Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı'na verilmiştir. Buna göre bakanlık, ulusal ve bölgesel seviyede, mekânsal gelişme stratejileri ve kalkınma politikalarının bütünlüğünü sağlamak üzere çalışmaları yönlendirecektir. Bölge planlarını, bölgesel gelişme bakımından önemli program, proje ve destekleri ve bölgesel programları inceleyecektir. Bunlara ilişkin görüş sunacak, değerlendirme yapacak ve önerilerde bulunacaktır. Kalkınma ajansları ve diğer ilgili kuruluşların bölgesel gelişme ile ilgili uygulamalarını değerlendirecektir. Kümelenme, bölgesel yenilik gibi işletme politikalarının ulusal düzeyde koordinasyonunu gerçekleştirecektir.[490]

Mevcut düzenlemelerden önce Kalkınma Bakanlığı'nın çatısı altında bulunan kalkınma ajansları ve bölge kalkınma idaresi teşkilatı başkanlıklarının Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı bünyesine alınması, bölge kalkınma politikalarının yürütülmesi

[488] RGT: 10.07.2018, 30474, 385/ç.
[489] RGT: 02.08.2018, 30497.
[490] RGT: 02.08.2018, 30497.

açısından bakanlığın görev alanını genişletmektedir.[491] Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'nın birimi olan Kalkınma Ajansları Genel Müdürlüğü'nce oluşturulan Kalkınma Ajansları Raporu'na göre, kalkınma ajansları On Birinci Kalkınma Planı hazırlıklarının kırsal ayağını koordine etmektedir. Ajansların hibe desteği sağlayan kurumlar olmalarının ilerisinde yereldeki paydaşları bölge ile ilgili konularda bir araya getiren, ortak iş kültürünün geliştiren zemini sağlayan kuruluşlar olmalarına vurgu yapılmaktadır. Ayrıca, ajansların organizasyon yapısı, kullandığı araçlar ve bölgesel kalkınma politikalarındaki rolünün yeniden ele alınması ile ilgili çalışmaların 2018 yılında sonuçlandırılacağına da yer verilmiştir.[492]

Bölgesel kalkınma açısından bu düzenlemeler, yeni ekonomi programında ve on birinci kalkınma planı hazırlıklarında vurgulanan "teknoloji ve yenilikçilik" anlayışına uyum gösterme gayreti içinde değerlendirilebilir.

3.5. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı

644 sayılı Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK, 703 sayılı KHK ile yürürlükten kaldırılmıştır. Bakanlık, 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 97'nci maddesinde tekrar düzenlenmiştir. Buna göre, Bakanlığı'n yerleşme, çevre ve yapılaşmaya ilişkin imar, çevre yapı ve yapım ile ilgili yürürlükte olacak düzenlemeleri hazırlama ve bütün ölçekte fiziki planlar, bunların uygulanmasına ilişkin ilke, strateji ve standartları belirleme, uygulama görevi devam etmektedir.

Bakanlık, Cumhurbaşkanı'nca yetkilendirildiği alanlar ve merkezi idarenin yetkisi içerisindeki kamu yatırımları, kamu mülkiyetindeki arsa ve arazilerde kurulacak

[491] Kalkınma ajansları ve bölge kalkınma idareleri yeni hükümet sisteminin örgütlenmesi içerisinde Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'nın resmi internet sitesinde yer alan örgüt şeması incelendiğinde, Kalkınma Ajansları Genel Müdürlüğü bünyesinde örgütlendiği görülmektedir (https://www.sanayi.gov.tr/organization.html?lang=tr). Ayrıca, Elektronik Kamu Bilgi Yönetim Sistemi (kaysis.gov.tr) bilgilerine göre, bölge kalkınma idaresi başkanlıkları Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı'nın bağlı kuruluşları; kalkınma ajansları ise bakanlığın koordine kuruluşları arasında yer almaktadır. Bu bilgiler doğrultusunda örgütlenme, tezin sonunda yer alan EK 2'de gösterilmektedir.

[492] T.C. Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, **Kalkınma Ajansları 2017 yılı Genel Faaliyet Raporu**, Kalkınma Ajansları Genel Müdürlüğü, Ankara, 2018, s. 79.

yapıların planlama faaliyetlerini gerçekleştirecektir. Ayrıca, milli güvenlik ile ilgili tesisler, özel güvenlik bölgeleri, genel sığınak alanları ve diğer alanları ilgilendiren incelemeleri yapmaya devam edecektir. Çevre düzeni planlarını, nazım ve uygulama imar planlarını, parselasyon planlarına ilişkin yetkileri devam etmektedir.[493] Mekânsal strateji planlarını ilgili kurum ve kuruluşlarla birlikte hazırlamakta ve mahalli idarelerin plan kararlarının bu stratejilere göre yapılmasını denetlemektedir.[494]

Yeni düzenlemelerden önce mahalli idarelerin yatırım ve hizmetlerinin, kalkınma planları ile yıllık programlara göre gözetilmesi görevini 14.02.1985 tarih ve 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat Kanunu gereğince, bakanlığın ana hizmet birimi, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü yerine getirilmekteydi.[495] Yeni düzenlemeler ile bu görev Çevre ve Şehircilik Bakanlığı içinde oluşturulan Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü'ne verilmiştir.[496]

Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü, mahalli idareler ile ilgili işlerde mevzuat ile verilen görev ve hizmetlerin yapılması, takibi, sonuçlandırılması ile görevlendirilmiştir. Mahalli idarelerin geliştirilmesi için araştırmalar gerçekleştirmektedir. İstatistiki bilgiler elde etmekte, bu bilgileri değerlendirmekte, yayımlamaktadır. Ayrıca, mahalli idarelerin teşkilat, araç, kadro standartlarını belirleyecek ve personelinin hizmet içi eğitiminin uygulanmasını sağlayacaktır.[497]

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı son düzenlemeler ile imar ve planlama yetkilerinin yanında mahalli idarelerin yatırım ve koordinasyon hizmetlerinin yürütülmesiyle görevlidir. Bu kapsamdaki görevleri dolayısıyla bölgesel politikalardan sorumlu olan kurum haline gelmiştir. Bakanlık, AB yapısal fonları ve bölgesel politikasının

[493] RGT: 10.07.2018, 30474, madde 97/ç.

[494] RGT: 10.07.2018/, 30474, madde 97/d.

[495] Resmi Gazete, 14.02.1985 tarih ve 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, 23.02.1985, 18675, madde 8/c ve madde 11/c.

[496] RGT: 10.07.2018, 30474, madde 100.

[497] RGT: 10.07.2018, 30474, madde 100.

yürütülmesinde görevler üstlenilmesi, yerel yönetimlerin teknik ve idari kapasitesini geliştirmek için çalışmaların yürütülmesi, teknik desteğin sağlanması ve yerel yönetimlerin merkezle olan ilişkilerini koordine edilmesinde[498] Türkiye'nin izleyen dönemlerdeki bölgesel kalkınma politikasının yürütülmesi bakımından önemli bir konumdadır.

Bu bölümde yer alan açıklamalardan yararlanılarak yeni hükümet sistemi içinde bölgelerin kalkınmasında karar verme ve planlama süreçlerinde ağırlığı olan örgütlerin ilişkilerinin açıklanmasına yardımcı olacak şemalar EK 1 ve EK 2' de sunulmuştur. Bu başlık altındaki açıklamalar ve oluşturulan şemalardan yola çıkarak ortaya çıkan değerlendirmeye izleyen başlıkta ve sonuç kısmında yer verilmektedir.

3.6. Değerlendirme

Mevcut düzenlemelerle bölge politikalarının ve amaçlarının, ilkelerinin ve hedeflerinin belirlenmesi, koordinasyonu bakımından Cumhurbaşkanı ve Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı yapısı bünyesinde oluşturulan birimler etkili olmuştur. Yüksek Planlama Kurulu'nun ekonomik hayatın belirlemesinde yüksek düzeyde kararlar alma ve yatırımların teşvik edilmesine ilişkin esasları belirleme görevi Cumhurbaşkanı'na aittir. Bu doğrultuda kalkınma planlarında yer alacak temel politikayı Cumhurbaşkanı belirlemektedir. Önceki sistemde Kalkınma Bakanlığı'na ait olan bu görevin yanında kalkınma planları, yıllık programların amaçlara uygunluk derecesi bakımından incelenmesi Cumhurbaşkanlığı bünyesinde oluşturulan politika kurullarına verilmiştir. Bu kurullar arasında Ekonomi Politikaları Kurulu, küresel ve ulusal ekonomi, kalkınma konuları, bölgesel gelişme alanında önceliklerin belirlenmesinde öneriler sunması bakımından ön plana çıkmaktadır.

[498] T.C. Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı, 2019, s. 455.

Türkiye'de bölge politikası, ulusal kalkınma politikasının içinde şekillendirildiği için, bu düzenlemeler kapsamında önceden var olan örgütlerdeki birçok görevin Cumhurbaşkanı'na devredildiği görülmektedir. Bölgesel Gelişme Yüksek Kurulu'nun bölgesel gelişme konusunda izlenecek politikayı ve öncelikleri belirleme görevi, Cumhurbaşkanı'na aittir. Bu görev, bölgesel gelişme ulusal stratejisinin onaylanması, mekânsal gelişmeyi içeren ana politika alanlarına ilişkin yetkilerle bütünleşmektedir. Kalkınma ajanslarının Cumhurbaşkanlığı Kararı ile kurulmaları bu yetkiler bakımından önemli bir örnektir. Ayrıca, ortaya çıkan süreç ulusal planlama kapsamında bölge düzeyinde yürütülecek yatırım izleme ve koordinasyon faaliyetleri bakımından valinin kararları üzerindeki hiyerarşik yetkilerin kurulmasına ilişkin esasların Cumhurbaşkanı ile ilişkilendirilebilmesini sağlamıştır. Bunun bir örneğini de bakanlıkların ve merkezi idare kuruluşlarının illerdeki yatırım işlerinde Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı tarafından yapılacak her türlü işlerde Cumhurbaşkanlığı'na bağlı Strateji ve Bütçe Başkanlığı ile ortak belirlenmesi oluşturmaktadır. Strateji ve Bütçe Başkanlığı, planın hazırlanması, kamu idarelerinde hazırlanan planların temel politikaya uygunluğu konusundaki görevleri ile öne çıkmaktadır. Bu başkanlık bünyesinde bu görevleri yerine getirmek üzere Plan ve Programlar Genel Müdürlüğü'nün yer aldığı görülmektedir.

Avrupa Birliği'ne uyum süreci ve yapısal fonların yönetimi kapsamında bir değerlendirme yapıldığında ise bakanlık düzeyinde iki yasal ve kurumsal aktörün öne çıktığı görülmektedir. Bu aktörlerden ilki, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı'dır. Kalkınma ajanslarının ilgili kurum ve kuruluşlarla koordinasyonu bakımından Kalkınma Bakanlığı'na ait birçok görevin bakanlığın üstlendiği görülmektedir. Bu görevi yürütmek üzere bakanlık hizmet birimi olarak Kalkınma Ajansları Genel Müdürlüğü'nün oluşturulması dikkat çekmektedir. Ayrıca bölge kalkınma idarelerinin bu bakanlığın bağlı kuruluşu haline getirilmesi bakanlığın bölgesel konularda sistemdeki ağırlığını netleştirmektedir.

Sistemde bakanlık düzeyinde ortaya çıkan ikinci aktör Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'dır. Mekânsal planlama faaliyetleri bakımından sistem değişikliği öncesindeki önemli görevleri yanında yatırımların ve izleme faaliyetlerinin kalkınma planları ile yıllık programlara uygun biçimde yerine getirilmesini gözetme görevi eklenmiştir. Sistem değişikliği öncesinde İçişleri Bakanlığı ana hizmet birimleri arasında yer alan Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü yer almaktaydı. Bu müdürlüğün görevleri, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı içinde kurulan Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü'ne devredilmiştir. Böylelikle Çevre ve Şehircilik Bakanlığı mahalli idarelerde yatırım ve koordinasyon faaliyetlerinin yürütülmesi açısından Avrupa Birliği fonlarının bölgesel kalkınmaya yansıtılmasında önemli hale gelmiştir.

SONUÇ

Türkiye'de bölgelerarası gelişmişlik farklarının azaltılmasına ve bölgelerarası dengeyi sağlamaya yönelik çabalar eskiye dayanmaktadır. Bu birikim, bölgenin incelenmesinde sorunların niteliği ve yoğunluğu bakımından sosyoekonomik bir anlayışın dikkate alınabileceğini göstermiştir. Tez kapsamında kalkınma odaklı bölge, bu açıklama ihtiyacından doğmuş bir tanımlamayı ifade etmektedir. Bölge ile ilgili politikalarda, bölgenin sahip olduğu özelliklere, bu özelliklerin bir araya gelme biçimine ve bölgede politikanın uygulanmasında yer alan örgütlerin incelenmesine katkı sağlayan kalkınma odaklı bölge, bölge, bölgecilik ve kalkınma kavramlarının ve bölgeselleşme eğiliminin gelişim süreçlerini yansıtmaktadır. Kavramların Avrupa'daki gelişimleri izlendiğinde Türkiye'de kalkınma odaklı bölgenin gelişim ve değişim dönemlerinin anlamlandırılması net bir hal almaktadır.

Türkiye açısından bölgeye ilişkin açıklamaların ulusal planlı kalkınma anlayışından öncesine dayandığı düşünüldüğünde, kalkınma odaklı bölgenin gelişim sürecinin Osmanlı'dan Cumhuriyet'e aktarılan bölgelerarası gelişmişlik farklarının oluşumu ile başlatılması anlamlı görülebilir. Cumhuriyet'in ilk yıllarında bölgelere ilişkin kalkınma politikasında sanayileşme isteği ön planda olmuştur. Demiryolu ağırlıklı ulaşım politikası ve iktisadi devlet teşekküllerinin kurduğu fabrikalar bu isteği destekler niteliktedir. Bu politikalar Cumhuriyet'in ilerleyen yıllarında kalkınma anlayışında milli vurgunun artmasıyla devletçilikle bütünleşmiştir. Bu dönemde oluşturulan sanayi planları, bu bütünleşmenin kalkınma anlayışına uygulanması açından önemlidir (Birinci ve İkinci Sanayi Planı, İvedili Kalkınma Planı ve Vaner Planı).

1950'li yıllarda liberal ekonomi anlayışı ekseninde kalkınma anlayışı, kentleşme, dış ekonomik yardımlar, özel girişimci yetiştirmeye yönelik sanayi politikası, ödemeler krizi ve bunalım dönemi ile ilerlemiştir. Bu dönemde Türkiye'nin

kalkınmada itici gücünün ne olduğu ya da ne olması gerektiği gündemde olmuştur. Milli ekonomi anlayışı içinde ticaretin temelinin tarım olduğu vurgusu, bu dönemin tartışmaları içinde ön plana çıkmıştır. Sanayileşme konusunda dönemde yaşanan gelişmeler, tarım sektöründen sanayi sektörüne kaymayı içeren yapısal değişimin yaratılması isteğinde ilerlemiştir. Tarımda makineleşme, krediler ve dış yardımlar bu dönemde gerçekleşmiştir. Bu isteğin, çalışmanın kavramsal çerçevesinde yer alan kalkınmanın yapısal değişimi içeren yapısıyla uyumlu olduğu görülmektedir.

Dünya genelinde 1950'lerde önemli bir diğer gelişme, planlamanın öne çıkmasıdır. Türkiye'de bölgesel planlama çalışmalarının, içsel dinamiklerle bu dönemde ulusal kalkınma planlarının yapılmasından önce başlatılması dikkate değerdir. Türkiye'de "Planımız, bütçemizdir." söylemiyle plansızlık yaşanan bu yıllar sorunlu görülen bölgelerin kalkınmasına yönelik çalışmaların yürütüldüğü politikalarla sürdürülmüştür. Dönemde mevcut örgütler bünyesinde bölge planlama ile ilgili konularda birimler kurulmuştur. 1957 yılında Bayındırlık Bakanlığı bünyesinde Yapı ve İmar İşleri Başkanlığı'na bağlı Bölge Planlama Fen Kurulu Müdürlüğü; İmar ve İskân Bakanlığı'nın kurulması ve bünyesinde Planlama ve İmar Genel Müdürlüğü bölümleri arasında Bölge Planlama Daire Başkanlığı'nın yer alması örnek olarak gösterilebilir. Bu dönemde sorunlu bölgelere ilişkin çalışmalar geliştirilse de Türkiye'de bölgecilik şüphe ile bakılan bir konu olduğu için, plan anlayışının sadece fiziki olabileceği fikrinin çok yönlü plan anlayışının benimsenmesini geciktirdiği söylenebilir. Bir yandan da bölge planlamanın, imar kanunu çalışmaları içinde bir çözüm yolu olarak ortaya çıkması, kanuna girişi ve tanımlanması bakımından bölge imar planı yapma fikri ile fiziki planlama anlayışının dönemde desteklendiğini göstermektedir.

Bu dönemde farklı nitelikte iki bölge tanımının yapıldığı görülmektedir. Bunlardan ilki, 1941 yılında coğrafi kriterlerle ülkenin 7 ayrı bölgeye ayrılması ile gündeme gelmiştir. Bu kavramsal çerçevede sunulan bölgenin ayırıcı niteliği olarak

belirlenen coğrafi eksende yönetsel fonksiyonu bulunmayan bir bölge tanımının yapıldığına işaret etmektedir. Bölge tanımlarından diğeri ise umumi müfettişlik uygulamasında karşımıza çıkmaktadır. Dönemde güçlü merkeziyetçilik anlayışı içinde güvenliğin sağlanması, genel daire işlemlerinin denetimi ve umumi müfettişlik içerisinde yer alan illerin ortak işlerinde uyumun sağlanması amacı ile kurulmuştur. Umumi müfettişlikler, kalkınma anlamındaki fonksiyonları çok sınırlı kalması nedeniyle Türkiye'de güvenlik açısından bölgeselleşme eğiliminin örneğini oluşturmaktadırlar. 1941'de Birinci Coğrafya Kongresi'nde yapılan bölge ayrımı ise, yönetsel bir nitelik taşımasa da bölgelerin sosyoekonomik anlamda belirlenmesinde bir adım olarak görülebilir. Aynı zamanda Türkiye'de bölgeleri tanımlama ihtiyacının bu dönemlerde var olduğunun göstergesidir. Bu bölge tanımları oluşturulma zeminleri faklı olsa da bölge konusundaki birikime katkı sağlamışlardır.

Kalkınmanın bir plan çerçevesinde ele alınması düşüncesi ile bağlantılı olarak 1960'larda ulusal kalkınma gündeme gelmiştir. 1950'lerde genel olarak kamu yatırımlarının özendirilmesiyle problemli ya da az gelişmiş ülkelerin sorunlarına yönelik bölge çalışmalarının hâkim olduğu; 1960'larla birlikte ise kaynakların etkin kullanımı ve uluslararası kuruluşların desteğiyle mevcut bölge çalışmalarının sürdürüldüğü görülmektedir. Devlet öncülüğünde planlı kalkınmanın yürütücüsü olarak dönemde DPT kurulmuştur. Bu, 1961 Anayasası'nın planlamanın devlet ödevi olmasını tanımlanma şekli ile bağlantılıdır. Ekonomik hayatın gerekliliğine göre bir plan ihtiyacı, dönemin kalkınma planlarında yer almıştır. DPT bünyesinde yer alan sosyal ve iktisadi planlama daireleri sosyoekonomik yaklaşımı anlatmaktadır. Ayrıca, ekonomik ve sosyal denge vurgusunun kalkınma planlarında yer alması, bölge planlaması ve bölge düzeyinde koordinasyon konusunda düzenlemelere temel oluşturmuştur. 1929 Dünya Krizi ve İkinci Dünya Savaşı'nda öne çıkan "bölge"nin 1970 Krizi ile önemini yitirmesi, bu yıllarda Türkiye'de bölgeler yerine yörelere ilişkin politikalara öncelik

verilmesini gündeme getirmiştir. Bu yörelere öncelik verilmesi ve yatırımlardan pay almalarının sağlanması ön planda olmuştur. DPT bünyesinde KÖYD'nin kurulması bu anlayışın örgütlenme açısından yansımasını göstermektedir.

Planlı Ulusal Kalkınma döneminden sonra bölgelere ilişkin kalkınma politikalarının yürütülmesinde il önemli bir birim haline gelmiştir. Yatırımların yönlendirilmesi için Sektör ve Alt Sektör Ana Planları (Master Planları) ve İl (Mahalli İdareler) planları önemli görülmüştür. Bölge ve İl Koordinasyon Kurulları'ndan yararlanılmasına kalkınma planlarında dikkat çekilmiştir. İl düzeyinde planlama için örgütlenme konusunda İl Koordinasyon Kurulları ve İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlükleri, planlama tekniklerine uygun yeni bir örgüt ile desteklemek için Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü oluşturulmuştur. Dönemde ili aşan kamu hizmetlerinin bölgesel düzeyde örgütlenmesi açısından yatırımcı ve yapımcı kamu kuruluşları ortaya çıkmıştır. Bu örgütler sayılarının giderek artması ve ildeki birimlerinin hem bölge müdürlükleri yoluyla bakanlıklara, hem de valiye bağlılıkları nedeni ile dönemde yaşanan koordinasyon sorunun bir parçası olmuşlardır.

1980'lerdeki kalkınma anlayışıyla bölge, ulus devletin mutlak coğrafi bölümü olmaktan çıkmıştır. Böylelikle ulusal kalkınmanın yerini bölgesel kalkınmanın aldığı 1990'lardan itibaren bölgeler, yeni bölgeselleşme politikalarıyla özerk, üretim ve yönetim ölçeği olarak küresel ekonomik yönetişim içinde değerlendirilmeye başlanmıştır. Genel olarak yerel potansiyele ve bölgelerarası dengesizliği gidermeye yönelik politikalar, değişen devlet anlayışı içinde gelişmiştir. Kalkınmaya ilham veren özel sektörün öne çıkarıldığı, serbest piyasa koşullarının egemen olduğu, ihracat önderliğinde dışa açık kalkınma stratejisinin kabul edildiği yeni bir örgütlenmenin bölge ile bütünleştiği görülmektedir. Yeni Sağ akımı da ideolojik olarak bölgenin küreselleşme ile uyumunu güçlendirmiştir. Örgüt yapılarında esnekliğin öne çıkarılmasıyla, bölge örgütlenmesi konusunda yeni açılım olarak bölge valiliği önerisi

gündeme gelse de, bölgeye bakış açısı bölgecilik gerekçesi ile arka plana itilmiştir. Türkiye'de bölge valiliği önerisi bir arayışın ürünü olarak plan bölgeye olan ihtiyacı ifade etmiştir. Türkiye'de Yerleşme Merkezlerinin Kademelenmesi, İllerin Sosyoekonomik Gelişmişlik Sıralaması gibi fonksiyonel bölgeye yönelik çalışmaların yapılması, plan bölge oluşturulması ihtiyacına yönelik çabalar olarak görülebilir. Bu dönemde Türkiye'de özel amaçlı bölge için planlama örneğini oluşturan GAP, plan bölge çalışmaları bakımından kapsamlı bir yaklaşımı içermektedir.

2000'li yıllarla Türkiye'de bölgesel gelişme politikası içinde gelişmişlik farklarının azaltılması hedefi sürdürülmüştür. Bölge ile ilgili politikalar, bölgesel rekabetin arttırılması, ekonomik ve sosyal bütünleşmenin artırılması hedefleyen şekilde dönüşmüştür. Hem merkezi düzeyde bölgesel gelişme politikasının etkinleştirilmesi hem de bölgelerin potansiyelinin değerlendirilmesine yönelik strateji ve programlar uygulanmaya çalışılmıştır. Bu dönemde bölgesel politikaları yönlendiren temel aktör Avrupa Birliği'dir. Türkiye'de bölge bu doğrultuda sosyoekonomik dönüşümün aracı olarak görülmektedir. Kalkınma planı, programlar ve stratejilerde yer alan ana ilke ve hedefler doğrultusunda, Avrupa Birliği ve uluslararası kuruluşlardan gerekli kaynakların sağlanmasına yönelik gereken örgüt yapısının kurulması öncelikli görülmüştür.

Bu gerekle ulusal düzeyde DPT'nin kapatılmasıyla Kalkınma Bakanlığı oluşturulmuştur. Hükümetin kalkınma politikaları ekseninde bölgesel gelişme alanlarında ulusal ve yerel düzeyde, kalkınma planı ve diğer önemli program ve stratejileri hazırlamakla görevlendirilmiştir. Kalkınmada öncelikli yörelerin gelişmesini hızlandıracak önlemler almak, bölgesel ve sektörel temelde gelişme programları hazırlamak ve kalkınma ajanslarının koordinasyonunu sağlamak görevlerini üstlenmiştir. Bünyesindeki kurul yapısı (Yüksek Planlama Kurulu, Bölgesel Gelişme Yüksek Kurulu, Bölgesel Gelişme Yüksek Komitesi), birimler (Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü) ve bağlı kuruluş olarak bölge kalkınma idareleri,

kalkınma ajansları ile bölge ile ilgili politikalarda etkili bir yapıyı oluşturmuştur. Bölge planları, bu sistemde mekânsal planlama faaliyetleri ile ulusal kalkınma planı arasındaki bağlantıyı kuvvetlendirmektedir. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı mekânsal planlama konusunda öne çıkarken, il düzeyinde yatırımların ve planlama faaliyetlerinin izlenmesinde İçişleri Bakanlığı etkili olmaktadır.

Ulusal seviyede istatistiki bilgilere dayanan bir bölgeleme sistemi bu dönemde gündeme gelmiştir. Ardından bu bölgeleme sistemine uygun olarak kalkınma ajansları kurulmuştur. Kalkınma ajansları kalkınma odaklı bölge kapsamında düşünüldüğünde, bir ülkenin bir bütün olarak bölgelere ayrılmasını içeren plan bölge türüne örnek olarak gösterilebilirler. Bu açıdan kalkınma bölgesel bir seviyeyi oluşturmaktadırlar. Yerel seviyede kurumsal kapasitenin geliştirilmesine önem verilmiştir. Kırsal kalkınmaya ilişkin politikalara da bu kapsamda yer verilmeye başlanmıştır. Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu kalkınmanın kırsal ayağını oluşturmaktadır.

2018 yılının ortasından itibaren kalkınma politikalarının belirlenmesindeki karar yapılarında değişiklik yaşandığı dönem başlamıştır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçiş ile bölgeye ilişkin kalkınma politikasının belirlenmesi ve uygulanmasında temel yönleri içeren, planlama, yatırım, izleme ve koordinasyon faaliyetlerinin örgütlenmesi bakımından önemli değişimlerin gerçekleştiği dönem yaşanmaktadır.

Yeni sistemde Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı bünyesinde köklü değişimlerin önemli ayağı bakanlık teşkilatında gerçekleşmiştir. Bu düzenlemeler ile Bakanlar Kurulu kaldırılmış; Cumhurbaşkanı ve Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı'nın etkili olduğu bir yapı kurulmuştur. 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nde bakanlıklar, Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı bünyesinde düzenlenmiştir. Bu düzenlemelerle kalkınmaya ilişkin genel amaç, ilke ve politikaların belirlenmesinde ve koordinasyonun

sağlanmasında etkili olan Kalkınma Bakanlığı'nın kaldırılması ile bu görevler Cumhurbaşkanı ve Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı'nda oluşturulan birimler arasında dağıtılmıştır. Avrupa Birliği sürecinde teknik ve idari kapasitenin geliştirilmesi ve yapısal fonların yönetimi konusunda Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ve Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı öne çıkmıştır. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı yeni sistemde yatırımlara uygun mekânsal düzenlemenin saptanması bakımından önemli bir bakanlık olarak görülmektedir. Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı ise bünyesindeki Bölge Kalkınma İdareleri, Kalkınma ajansları ile politikanın koordinasyonundan sorumlu olarak düzenlenmektedir.

Bölgeselleşme eğilimi ve bölgeye ilişkin örgütlenme kapsamında değerlendirildiğinde, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde kamu tüzelkişiliğinin kanunla veya Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlenebilmesi gündemdedir. Anayasa'nın 126'ncı maddesinin son fıkrası gereğince birden fazla ili içeren merkezi idare kuruluşlarının kanun ile kurulabileceği ve Anayasa'nın 127'nci maddesinde mahalli idarelerin kanun ile kurulabileceği açıktır. Anayasa değişikliği kapsamında, Anayasa'da kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çıkarılamayacağı yer aldığından, bu kararnamelerle yerel yönetim birimi olarak bölge ya da ili aşan merkezi idare kuruluşları kurulamayacağı görülmektedir. Ancak, yürütme yetkisine ilişkin konularda öne çıkan kararname, Cumhurbaşkanı'nın bölgede etkili kuruluşlar oluşturulmasına olanak vermektedir. Örneğin, yeni sistemde bölge ile ilgili tüzel kişilik taşıyan kalkınma ajanslarının kurulması Cumhurbaşkanı yetkisindedir. Bu gibi yetkilerin Cumhurbaşkanı tarafından kullanımı ilerleyen dönemlerde Türkiye'deki bölge anlayışının şekillendirme bakımından önemli görülebilir. Bölgesel politikanın belirlenmesi açısından temel politikanın nasıl yürütüleceği, bölge seviyesinde kalkınmaya yönelik yeni birimlerin kurulup kurulmayacağı, bunların bölgeye ilişkin politikanın kapsamında yer alıp almayacağı ilerleyen dönemlerde netlik kazanacaktır.

Şu an hazırlık sürecinde olan On Birinci Kalkınma Planı incelendiğinde ise, Türkiye'nin kalkınma odaklı bölge anlayışında gelecek yıllardaki politika ve hedefleri, bu tez çalışmasının sonunda sunulan örgütlenmeyi içeren şemalar ile daha detaylı değerlendirilebilecektir.

KAYNAKÇA

Akçay**,** Ümit, **"**Türkiye'de Planlama Deneyimine DPT Üzerinden Bakmak", **Türkiye'de Kapitalizmin Gelişimi**, Demet Yılmaz, Ferhat Akyüz, Fuat Ercan, Koray R. Yılmaz, Ümit Akçay (Haz.), 1.Baskı, Ankara, Dipnot Yayınları, 2006, s. 229-255.

Applegate, Celia, "A Europe of Regions: Reflections on the Historiography of Sub-National Places in Modern Times", **American Historical Review**, 1999, Vol. 104, No. 4, s. 1157-82.

Aşgın, Sait, "Türkiye'nin Yerel Bölgesel Kalkınma Deneyimine Tarihsel Bir Bakış, Hatalar ve Kazanımlar", **IV. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu**, Ankara, TODAİE, 19-20 Ekim 2009, s. 4-14.

Ataay, Faruk, "Bölge Kalkınma Ajansları ve Kalkınma", **Kamu Yönetimi Reformu Çevre ve Bölge Kalkınma Ajansları Yasa Tasarısı Sempozyumu**, Ankara, TMMOB Çevre Mühendisleri Odası Yayını, 2005, s. 49-53.

Avaner, Tekin, "Bölge Kalkınma Ajansları ve İstatistiki Bölge Birimi", **Kamu Yönetimi Reformu Çevre ve Bölge Kalkınma Ajansları Yasa Tasarısı Sempozyumu**, Ankara, TMMOB Çevre Mühendisleri Odası Yayını, 2005, s. 59-60.

Avaner, Tekin, "Türkiye'de Toplum Kalkınması Üzerine", **Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 2018, C. 3, S. 6, s. 66-73.

Avcı, Sedat, "Birinci Coğrafya Kongresi ve Türkiye'nin Coğrafî Bölgeleri Hakkındaki Tartışmalara Dair Bir Not", **Türk Coğrafya Dergisi**, 2012, S. 57, s. 95-99.

Bacanlı, Hakan, **Cumhuriyet Dönemi Olağanüstü Bölge Yönetim Uygulamaları**, Ankara Üniversitesi, Türk İnkılap Tarihi Enstitüsü, Doktora Tezi, Ankara, 2012.

Bayramoğlu, Sonay, "Türkiye'de Bölgesel Politikaların Gelişimi", **Bölge Kalkınma Ajansları Nedir Ne Değildir?**, Menaf Turan (Der.), 1. Baskı, Ankara, Paragraf Yayınları, 2005, s. 35-120.

Bilen, Ömer, **Bölgesel Yerel Kalkınmada Kullanılabilecek Finansal Sistemler, Aracı Kurumlar ve Türkiye için Öneriler**, T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı Uzmanlık Tezi, Ankara, 2003.

Boratav, Korkut, **Dünya'dan Türkiye'ye İktisattan Siyasete**, 2. Baskı, İstanbul, Yordam Kitap, 2015.

Boratav, Korkut, **Türkiye İktisat Tarihi (1908-2009)**, 16. Baskı, Ankara, İmge Yayınevi, 2012.

Bozkurt, Ömer, Ergun, Turgay, **Kamu Yönetimi Sözlüğü**, Seriye Sezen (Ed.), 3. Baskı, Ankara, Türkiye Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayını, No. 382, 2014.

Brown, Lawrence A., Holmes, John, "The Delimitation of Functional Regions, Nodal Regions and Hiarchies by Functional Distance Approaches", **From Theory to Policy: Economic Development and Urban Planning**, 1971, Vol. 32, No. 192, s. 387-391.

Bucur, Mihaela, "Study on the Influence of Regionalization on Economy in the Central Region of Romania", **Procedia Economics and Finance**, 2015, Vol. 32, s. 457-463.

Ceylan, Tülay, "Sürdürülebilir Kalkınma" , **Gelişme İktisadı: Kuram, Eleştiri, Yorum**, Tamer İşgüden, Fuat Ercan, Mehmet Türkay (Ed.), 1. Baskı, İstanbul, Beta Basım Yayım Dağıtım, 1995, s. 203-223.

Çamur, Kübra Cihangir, "İstatistiki Bölge Birimleri (NUTS Sistemi)", **Kalkınma Ajansları Nedir, Ne Değildir?**, Menaf Turan(Der.), 1. Baskı, Ankara, Paragraf Yayınları, 2005, s. 147-157.

Çavdar, Tevfik, **Türkiye Ekonomisinin Tarihi (1900-1960)**, 1. Baskı, Ankara, İmge Kitabevi, 2003.

Çiner, Can Umut, "Avrupa'da Bölgeler ve Federalizm: Bölgeler Avrupası Tartışması Üzerine", **Kentsel Politikalar**, Ayşegül Mengi ve Deniz İşçioğlu (Ed.), Ankara, Palme Yayınevi, 2018, s. 651-661.

Çiner, Can Umut, **Devlet Reformunda Yerelleşme ve Bölgeselleşme: Türkiye'ye Karşılaştırmalı Bir Bakış**, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Yönetim Bilimleri Anabilim Dalı, Doktora Tezi, Ankara, 2010.

Çiner, Can Umut, "Devlet Reformunda Yerelleşme ve Bölgeselleşme Üzerine", **Memleket Siyaset Yönetim**, 2010, C. 5, S. 2, s. 168-180.

Çiner, Can Umut, "Türkiye'de Kalkınma Ajanslarının Kuruluş Süreci", **Çalışma Ortamı**, Temmuz-Ağustos 2009, S. 105, s. 16-19.

Çoker, Ziya, "Bölge Kuruluşları ve Bölge Valiliği Tartışmaları", **Türk İdare Dergisi**, Eylül 2002, Yıl 74, S. 436, s. 1-39.

Demiröz, Ahmet Nazif , "Bölge Valiliği Üzerine", **Amme İdaresi Dergisi**, 1990, C. 24, S. 4, s. 55-70.

Dinler, Zeynel, **Bölgesel İktisat**, 10. Baskı, Bursa, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Ekim 2016.

Eğilmez, Mahfi, Mumcu, Erkan, **Ekonomi Politikası Teori ve Türkiye Uygulaması**, 19. Baskı, İstanbul, Remzi Kitabevi, 2014.

Eke, Feral, "Merkezi Yönetim Seviyesinde Planlamanın Geçmişi ve Geleceği", **Planlama Dergisi**, 2012, S. 53, s. 33-38.

Eke, Feral, "Türkiye'nin Bölge Planlama Deneyimleri", **Planlama Dergisi**, 2012, S. 53, s. 17-24.

Eraydın, Ayda, "Bölgesel Kalkınma Kavram, Kuram ve Politikalarında Yaşanan Değişimler", **Kentsel ve Ekonomik Araştırmalar Sempozyumu**, Pamukkale Üniversitesi ve Devlet Planlama Teşkilatı Ortak Yayını, Denizli, Mart 2004, C. 1, s. 126-146.

Eraydın, Ayda, "Dynamic and Agent of Regional Growth: The Performance of SME Clusters in Europe", **Regional Economic Growht, SMEs and Wider Europe**, Bernard Fingleton, Ayda Eraydın, Raffaele Pacci (Ed.), Routledge Revivals, Chapter 5, 2003.

Eraydın, Ayda, **Türkiye'de Ulusal Kalkınma Planlarının Bölgesel Ayrıştırılmasına Yönelik Bir Yaklaşım**, T.C. Anadolu Üniversitesi Yayınları No.31, Eskişehir, Anadolu Üniversitesi Basımevi, 1983.

Erkal, Mustafa, **Bölge Açısından Az Gelişmişlik**, İstanbul, Boğaziçi Yayınları, 1982.

Estevo, Gustavo, "Development", **The Development Dictionary A Guide to Knowledge as Power,** Wolfgang Sachs (Ed.), Twelfth Impression, Witwatersrand University Press, 2007, s. 6-25.

European Commission, **Regional Policy and Cohesion: The EU Compendium of Spatial Planning System and Policies**, Regional Development Studies, Italy, 1997.

European Parliament and of Council, **Regulation on the Establishment of a Common Classification of Territorial Units For Statistics (NUTS)**, No. 1059, 2003.

European Parliament, **Resolution on Community regional policy and the role of the regions and Annexed Community Charter for Regionalization**, Minutes of the Sitting of 18 November 1988, Official Journal, C. 326, 19 December 1988.

Escobar, Artura, "Planning", **Development, The Development Dictionary, A Guide to Knowledge as Power**, Wolfgang Sachs (Ed.), Twelfth Impression, Witwatersrand University Press, Zed Books Ltd. , 2007, s. 132-145.

Flammang, Robert A. , "Economic Growth and Economic Development: Counterparts or Competitors?", **Economic Development and Cultural Change**, 1979, Vol. 28, No. 1, s. 47-61.

Geray, Cevat, "Bölgesel Gelişme için Planlama ve Örgütlenme", **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, 1997, C. 52, S. 1, s. 299-312.

Geray, Cevat, "Devlet Planlama Teşkilatı Kurulduktan Sonra Şehir ve Bölge Planlaması", **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, 1960, C. 15, S. 4, s. 225-231.

Geray, Cevat, "Toplum Kalkınmasının Ekonomik ve Sosyal Yönleri", **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, 1968, S. 19, s. 155-166.

Güler, Birgül Ayman, "Ajanslar Sistemi Üzerine: Merkezi Yatırım Destek Ajansı Işığında Bölgesel Kalkınma Ajansları", **Mimarlık ve Jeopolitik Dergisi**, Temmuz 2006, s. 1-9.

Güler, Birgül Ayman, **Yeni Sağ ve Devletin Değişimi: Yapısal Uyarlama Politikaları (1980-1995)**, 2. Baskı, Ankara, İmge Kitabevi, 2005.

Hettne, Björn, "The New Regionalism: Securicty and Development", **Regional and Multileteral Cooperation in the Global Economy**, Forum on Debt and Development (FONDAND), The Netherlands, The Hague, 1998, s. 199-220.

Hirschman, Albert O. ,"Kalkınma İktisadının Yükselişi ve Gerilemesi", **Kalkınma İktisadı: Yükselişi ve Gerilemesi**, (Çev. Sedef Öztürk), Fikret Şenses (Der.), 2. Baskı, İstanbul, İletişim Yayınları, 2001, s. 23-63.

Hueglin, Thomas O. , "Regionalism in Western Europe Conceptual Problems of a New Political Perspective", **Comparative Politics**, 1986, Vol. 18, No. 4, s. 439-458.

Jansen, Hermann, **Ankara İmar Planı**, İstanbul, Alaeddin Kıral Basımevi, 1937.

Karaer, Tacettin, "Kalkınma Planları ve İdari Reform", **Amme İdaresi Dergisi**, 1991, C. 24, S. 2, s. 43-65.

Karaer, Tacettin, "12 Eylül ve Türk Kamu Yönetimi'nin Yeniden Düzenlenmesi", **Amme İdaresi Dergisi**, Eylül 1987, C. 20, S. 3, s. 29-54.

Karahanoğulları, Onur, "Fransa'da Kamu Yönetimi", **Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri**, 3. Baskı, Ankara, İmge Kitabevi, 2013.

Karasu, Koray, "Yerelleşme Söylemi ve Bölge Kalkınma Ajansları", **Memleket Siyaset Yönetim**, Eylül 2009, C. 4, S. 11, s. 1- 43.

Karlsson, Mats, "Globalisation, Regionalism and Global Economic Governance", **Regional Integration and Multilateral Cooperation in The Global Economy**, Jon Joost Teunissen (Ed.), Forum on Debt and Development (FONDAND), The Netherlands, The Hague, , 1998, s. 33-38.

Kayasü, Serap, "Yeni Planlama Paradigması ve Kurumsallaşma Süreçleri Üzerine", **Planlama Dergisi**, 2002, S. 4, s. 52-54.

Keating**,** Michael, "Is There a Regional Level of Government in Europe?", **Regions in Europe**, Patrick Le Gales and Christian Lesquesne (Eds.), Chapter 1, London and Newyork, Routledge, 1998, s. 11-29.

Keating, Michael, Loughlin, John, **The Political Economy of Regionalism**, European University Institute, Florence, 2004.

Keleş, Ruşen, Mengi, Ayşegül, **Avrupa Birliği'nin Bölge Politikaları**, 2. Baskı, İstanbul, Cem Yayınevi, 2017.

Keleş, Ruşen, **Kentbilim Terimleri Sözlüğü**, 2. Baskı, Ankara, İmge Kitabevi, 1998.

Keleş, Ruşen, **Kentleşme Politikası**, 12. Baskı, Ankara, İmge Kitabevi, 2012.

Keleş, Ruşen, "Şehirleşme Politikamız ve Doğu Anadolu Bölgesi", **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, 1966, C. 21, S. 4, s. 17-43.

Keleş, Ruşen, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, 5. Baskı, İstanbul, Cem Yayınevi, 2006.

Kepenek, Yakup, **Türkiye Ekonomisi**, 29. Baskı, İstanbul, Remzi Kitabevi, 2016.

Keskin, Nuray, **Devletin Toprak Üzerinde Örgütlenmesi: Türkiye'de İllerin Yönetimi**, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yönetim Bilimleri Anabilim Dalı, Doktora Tezi, Ankara, 2007.

Koçak, Cemil, **Umumi Müfettişlikler (1927-1952)**, 1. Baskı, İstanbul, İletişim Yayınları, 2003.

Kuruç, Bilsay, **Mustafa Kemal Döneminde Ekonomi**, 1. Baskı, Ankara, Bilgi Yayınevi, Bilgi Dizisi No. 52, Aralık 1987.

Kuruç, Bilsay, "Sunuş", **Belgelerle Türkiye İktisat Politikası (1929-1932),** B. 1, C. 1, Ankara, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, 1988.

Kuruç, Bilsay, "Bir Planın Anatomi Politiği", **Türkiye'de Planlamanın Yükselişi ve Çöküşü(1960-1980)**, Ergun Türkcan(Haz.), 1. Baskı, İstanbul, Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2010, s. 357-410.

Küçük, Yalçın, **Planlama Kalkınma ve Türkiye**, 3. Baskı, İstanbul, Tekin Yayınevi, 1978.

Loughlin John; Peters, B. Guy, "State Traditions, Administrative Reform and Regionalization", **The Political Economy of Regionalism**, Michael Keating and John Loughlin (Ed.), Florence, Routledge, 1997.

Mengi, Ayşegül; Algan, Nesrin, **Küreselleşme ve Yerelleşme Çağında Bölgesel Sürdürülebilir Gelişme (AB ve Türkiye Örneği)**, 1. Baskı, Ankara, Siyasal Kitabevi, 2003.

Meyer, John R. , "Regional Economics: A Survey", **American Economic Review**, 1963, Vol. 53, s. 19-59.

Mıhçı, Hakan, "Göreli Geri Kalmışlıktan Kurtulma Hamlesi ve Türkiye'de Planlı Kalkınma Deneyimi (1963-1983)", **Mülkiye Dergisi**, 2002, C. 25, S. 231, s. 149-196.

Mıhçıoğlu, Cemal, "Yine Devlet Planlama Örgütünün Kuruluşu Üzerine", **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, 1988, C. 43, S. 1, s. 113-146.

Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği, **Türkiye'de Bölge Planlamasının Evreleri**, Ankara, Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Yayınları, No. 2, 1993.

Nalbant, Atilla, "Bölgesel Devlet: Yeni Bir Devlet Biçimi mi? (I) Kuramsal Temeller", **Amme İdaresi Dergisi**, 1996, C. 29, S. 2, s. 39-70.

Nalbant, Atilla, **Üniter Devlet: Bölgeselleşmeden Küreselleşmeye**, 1. Baskı, İstanbul, Yapı Kredi Yayınları, 1997.

Ohmae, Kenichi, "The Rise of The Region State", **Foreign Affairs**, 1993, Vol. 72, No. 2, s. 78-87.

Ozankaya, Özer, **Temel Toplumbilim Terimleri Sözlüğü**, 1. Baskı, İstanbul, Cem Yayınevi, 1995.

Övgün Barış, **Devlet ve Planlama**, Ankara, Siyasal Kitabevi, 2010.

Övgün Barış, "Geleneksel Bölgecilikten Yeni Bölgeciliğe Bir Uygulama Aracı Olarak Kalkınma Ajansları", **Küreselleşme-Yerelleşme Sarmalında Kalkınma Ajansları -Yapısal, Sorunlar ve Çözüm Arayışları**, Mustafa Ökmen, Güven Şeker ve Fatih Yaman (Ed.), Ankara, Orion Kitabevi, 2013, s. 43-61.

Övgün, Barış, "Türk Kamu Yönetiminde Yeni Bir Örgütlenme Kalkınma Bakanlığı", **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, 2011, C. 66, S. 3, s. 263-281.

Özdinç, Hülya Kendir, "Bölgesel Kuruluşlar: Türkiye'de Altyapı Alanındaki Kamu Kuruluşlarının Bölgesel Düzeyde Örgütlenmesi", **Amme İdaresi Dergisi**, 2009, C. 42, S. 3, s. 1-23.

Özdinç, Hülya Kendir, **Neoliberal Politikalar ve Bölge Yönetimi Sorunu: Türkiye Deneyimi,** Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi Anabilim Dalı, Doktora Tezi, Ankara, 2007.

Özel, Mehmet, "Avrupa Birliği'nde Bölge, Bölgeselleşme, Bölge Yönetimleri Kavramları Üzerine", **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, 2003, C. 58, No. 1, s. 98-117.

Özşen, Tayfur, **"Planlama Yönetimi (Türkiye'de APK Birimleri Uygulaması)"**, Ankara, T.C. İçişleri Bakanlığı Yayınları, No. 426, 1987.

Öztürk, Ahmet, **Homojen ve Fonksiyonel Bölgelerin Tespiti ve Türkiye İçin İstatistiki Bölge Birimleri Önerisi,** T.C. Devlet Planlama Teşkilatı Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü, Uzmanlık Tezi, Ankara, 2009.

Paasi, Anssi, "Place and Region: Regional Worlds and Words", **Progress in Human Geography**, 2002, Vol. 26, No. 6, s. 802-811.

Payaslıoğlu, Arif, **Merkezi İdarenin Taşra Teşkilatı Üzerinde Bir İnceleme**, Ankara, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü ve Devlet Planlama Teşkilatı Ortak Yayını, Ankara Üniversitesi Basımevi, 1966.

Pronk, Jan Paul, "Globalisation and Regionalisation", **Regional Integration and Multilateral Cooperation in The Global Economy**, Jan Joost Teunissen (Ed.), Forum on Debt and Development (FONDAND), The Netherlands, The Hague, 1998, s. 25-32.

Sadioğlu, Uğur, Öktem, M. Kemal, "Ulusal Kalkınmanın Döngüsü: Türkiye'nin Kalkınma Yönetimi Sorunsalı", **IV. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyum Bildirileri**, TODAİE, Yayın No. 351, 2009, s. 83-102.

Selen, Hamid Sadi, "Bölge Planlaması ve Coğrafya", **İkinci İskân ve Şehircilik Haftası Konferansları (5-7 Haziran 1957)**, Ankara, İskân ve Şehircilik Enstitüsü Yayınları, 1958, s. 19-22.

Schrijver, Francis, **Regionalism After Regionalisation: Spain, France and United Kingdom**, Amsterdam, Amsterdam University Press, 2006.

Scott, Allen J. , "Regional Motors of The Global Economy", **Futures**, 1996, Vol. 28, No. 5, s. 391-441.

Smith, Graham, "Regionalism ", R. Johnston, D. Gregory, G. Pratt, M. Waats (Eds.), **Dictionary of Human Geography**, Oxford, Blackwell, 2000, s. 686-687.

Tamer, Mustafa, **Bölge Valiliği**, Erzurum, Fen Edebiyat Fakültesi Ofset Tesisleri, 1992.

Tamer, Mustafa, **Kalkınma ve Bölge Valiliği**, 3. Baskı, Ankara, T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Yayını, No. 2572, 2001.

Taneri, Ergun, **Bölge Planlama**, İstanbul, Yıldız Teknik Üniversitesi Yayınları, S. 186, 1986.

T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, **Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967)**, Ankara, 1963.

T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, **İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972)**, Ankara, 1968.

T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, **Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977)**, Ankara, 1972.

T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, **Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983)**, Ankara, 1979.

T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, **Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989)**, DPT Yayın No. 1974, Ankara, 1984.

T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, **Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994)**, DPT Yayın No.2174, Ankara, 1989.

T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, **Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000)**, Ankara, 1995.

T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, **Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013)**, Ankara, 2006.

T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, **Uzun vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı(2001-2005)**, Ankara, 2000.

T.C. Başbakanlık GAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı, **GAP Eylem Planı (2008-2014)**, Ankara, Mayıs 2008.

T.C. Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı**, Contribution to Turkey 2019 Report (2019 Avrupa Birliği Nihai Raporu)**, Ankara, 2019.

T.C. Kalkınma Bakanlığı, **Bölgesel Gelişme Ulusal Stratejisi (2014-2023) Daha Dengeli Topyekûn Kalkınma**, Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü, Ankara, Aralık 2014.

T.C. Kalkınma Bakanlığı GAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı, **GAP Eylem Planı (2014-2018)**, Ankara, Aralık 2014.

T.C. Kalkınma Bakanlığı, **Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018)**, Ankara, 2013.

T.C. Kalkınma Bakanlığı, **Kalkınma Ajansları 2010 Yılı Genel Faaliyet Raporu**, Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü, Ankara, 2011.

T.C. Kalkınma Bakanlığı, **Kalkınma Ajansları 2011 yılı Genel Faaliyet Raporu**, Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü, Ankara, 2012.

T.C. Kalkınma Bakanlığı, **Kalkınma Ajansları 2012 Yılı Genel Faaliyet Raporu**, Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü, Ankara, 2013.

T.C. Kalkınma Bakanlığı, **Kalkınma Ajansları 2013 Yılı Genel Faaliyet Raporu**, Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü, Ankara, 2014.

T.C. Kalkınma Bakanlığı, **Kalkınma Ajansları 2014 Yılı Genel Faaliyet Raporu**, Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü, Ankara, 2015.

T.C. Kalkınma Bakanlığı, **Kalkınma Ajansları 2015 Yılı Genel Faaliyet Raporu**, Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü, Ankara, 2016, s. 40-41.

T.C. Kalkınma Bakanlığı, **Kalkınma Ajansları 2016 Yılı Genel Faaliyet Raporu**, Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü, Ankara, 2017.

T.C. Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, **Kalkınma Ajansları 2017 yılı Genel Faaliyet Raporu**, Kalkınma Ajansları Genel Müdürlüğü, Ankara, 2018.

Tekeli, İlhan, **Bölge Planlama Üzerine**, İstanbul, İstanbul Teknik Üniversitesi Mimarlık Fakültesi Yayını, 1972.

Tekeli, İlhan, **Türkiye'de Bölgesel Eşitsizlik ve Bölge Planlama Yazıları**, İstanbul, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 2008.

TODAİE, "İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler", **İdari Reform Danışma Kurulu Raporu**, Ankara, TODAİE Yayını, 1972.

TODAİE, "Merkezi Hükümet Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri", **Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Yönetim Kurulu Rapor Özeti**, Ankara, TODAİE Yayını, 1963.

Tunaya, Tarık Zafer, **Siyasi Kurumlar ve Anayasa Hukuku**, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1980.

Turan, Menaf, "Bölgesel Kalkınma Programları", **Kalkınma Ajansları Nedir, Ne Değildir?**, Menaf Turan (Der.), 1.Baskı, Ankara, Paragraf Yayınları, 2005.

Turan, A. Menaf, "Türkiye'nin Yeni Yönetim Düzeni: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi", **Social Sciences Research Journal**, 2018, V. 7, I. 3, s. 42-91.

Türkay, Mehmet, "Gelişme: Kavramsal Köken ve Yorumlar", **Gelişme İktisadı: Kuram, Eleştiri, Yorum**, Tamer İşgüden, Fuat Ercan, Mehmet Türkay (Ed.), 1. Baskı, İstanbul, Beta Basım ve Dağıtım, 1995, s. 89-110.

Türkay, Mehmet, " 1945'den 2000'lere Söylem ve Gerçeklik Arasında Kalkınmanın Halleri ", **Ekonomik Yaklaşım**, 2005, C. 16, S. 55, s. 31-42.

Türkcan, Ergun, "Bir DPT Müşavirinin Dördüncü Plan'a Dair Gözlemleri", **Türkiye'de Planlamanın Yükselişi ve Çöküşü (1969-1980)**, 1. Baskı, İstanbul, Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2010, s. 351-356.

United Nations, "The UN Development Decade: Proposal for Action", **UN Department of Social and Economic Affairs**, Newyork, 1962.

Warleigh-Lack, Alex, "Studying Regionalisation Comparatively: Conceptual Framework", **Regionalisation and Global Governance: The Taming of Globalisation?**, Andrew F. Cooper, Christoper F. Hughes, Phillippe De Lomberde (Ed.), London, Routledge, 2007, s. 43-60.

Yavilioğlu, Cengiz, "Kalkınmanın Anlambilimsel Tarihi ve Kavramsal Kökenleri", **C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, 2002, C. 3, S. 1, s. 59-77.

Yazıcı, Serap, **Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri, Türkiye için Bir Değerlendirme,** 2. Baskı, İstanbul, Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2011.

MEVZUAT

Ceride-i Resmiye, 20.01.1921 tarih ve 85 sayılı Teşkilat-ı Esasiye Kanunu, 3.Tertip Düstur, C. 1, S.196.

Ceride-i Resmiye, 5.06.1927 tarih ve 1164 sayılı Umumi Müfettişlik Teşkiline Dair Kanun, 16.06.1927, 634.

Resmi Gazete, 26.05.1939 tarih ve 3611 sayılı Nafia Vekâleti Teşkilat ve Vazifelerine Dair Kanun, 30.05.1939, 4219.

Resmi Gazete, 10.06.1949 tarih ve 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu, 18.06.1949, 7236.

Resmi Gazete, 9.05.1958 tarih ve 7116 sayılı İmar ve İskân Vekâleti Kuruluş ve Vazifeleri Hakkında Kanun, 14.05.1958, 9906.

Resmi Gazete, 30.09.1960 tarih ve 91 Sayılı Devlet Planlama Teşkilatı'nın Kurulması Hakkında Kanun, 5.10.1960,10621.

Resmi Gazete, 12.03.1982 tarih ve 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu, 16.03.1982, 17635.

Resmi Gazete, 18.10.1982 tarih ve 2709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 9.11.1982, 17863, mükerrer.

Resmi Gazete, 24.06.1983 tarih ve 71 sayılı Bölge Valiliği Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, 4.10.1983, 18181.

Resmi Gazete, 9.08.1983 tarih ve 2873 sayılı Milli Parklar Kanunu, 11.08.1983, 18132.

Resmi Gazete, 2.03.1984 tarih ve 2985 sayılı Toplu Konut Kanunu, 17.03.1984, 18344.

Resmi Gazete, 14.02.1985 tarih ve 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, 23.02.1985, 18675.

Resmi Gazete, 27.10.1989 tarih ve 388 sayılı Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Teşkilatının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, 6.11.1989, 20334.

Resmi Gazete, 12.04.1990 tarih ve 3624 sayılı Küçük ve Orta İşlemeleri Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı Teşvik ve Muafiyetleri Kanunu, 20.04.1990, 20498.

Resmi Gazete, 19.06.1994 tarih ve 540 sayılı Devlet Planlama Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, 24.06.1994, 21979, mükerrer.

Resmi Gazete, 24.11.1994 tarih ve 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun, 27.11.1994, 22124.

Resmi Gazete, 9.01.2002 tarih ve 4737 sayılı Endüstri Bölgeleri Kanunu ve Organize Sanayi Bölgeleri Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, 19.01.2002, 24645.

Resmi Gazete, 22.02.2005 tarih ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 04.03.2005, 25745.

Resmi Gazete, 3.07.2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu, 13.07. 2005, 25874.

Resmi Gazete, 25.01.2006 tarih ve 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun, 08.02.2006, 26074.

Resmi Gazete, 21.06.2006 tarih ve 5523 sayılı Türkiye Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansı Kurulması Hakkında Kanun, 04.07.2006, 26218.

Resmi Gazete, 04.05.2007 tarih ve 5648 sayılı Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun,18.05.2007, 26526.

Resmi Gazete, 22.4.2009 tarih ve 5891 sayılı Küçük ve Orta Ölçekli Sanayi Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı Kurulması Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, 05.06.2019, 27219.

Resmi Gazete, 26.01.2011 tarih ve 6107 sayılı İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun, 08.02.2011, 27840.

Resmi Gazete, 3.06.2011 tarih ve 641 sayılı Kalkınma Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, 08.06.2011, 27958.

Resmi Gazete, 3.06.2011 tarih ve 642 sayılı Doğu Anadolu Projesi, Doğu Karadeniz Projesi ve Konya Ovası Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlıklarının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, 08.06.2011, 27958, mükerrer.

Resmi Gazete, 3.06.2011 tarih ve 635 sayılı Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, 08.06.2011, 27958, mükerrer.

Resmi Gazete, 29.06.2011 tarihli ve 644 sayılı Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, 04.07.2011, 27984, mükerrer.

Resmi Gazete, 21.01.2017 tarih ve 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, 11.02.2017, 29976.

Resmi Gazete, 02.07.2018 tarih ve 703 sayılı Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde

Değişiklik Yapılması Hakkındaki Kanun Hükmünde Kararname, 09.07.2018, 30473, 3.mükerrer.

Resmi Gazete, 1.08.2018 tarih ve 2018/3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi, 02.08.2018, 30497.

Resmi Gazete, 18.02.2019 ve 767 sayılı 2019 yılı Yatırım Programının Kabulü ve Uygulanmasına Dair Cumhurbaşkanı Kararı, 18.02.2019, 30690.

Resmi Gazete, Bölgesel Gelişme Yüksek Kurulu ve Bölgesel Gelişme Komitesinin Teşekkülü İle Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, 22.01.2015, 29244.

Resmi Gazete, İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlükleri Kuruluş, Görev ve Çalışma Yönetmeliği, 13.07.1988, 19871.

Resmi Gazete, Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği, 14.06.2014, 29030.

Resmi Gazete, 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 10.07.2018, 30474.

Resmi Gazete, 3 Sayılı Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usulüne Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 10.07.2018, 30474.

Resmi Gazete, 4 Sayılı Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 15.07.2018, 30479.

Resmi Gazete, 13 Sayılı Strateji ve Bütçe Başkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 24.07.2018, 30488.

Resmi Gazete, İçişleri Bakanlığı Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Yönetmelik, 13.10.1981, 17513.

Resmi Gazete, İçişleri Bakanlığı Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkındaki Yönetmelik, 13.11.1981, 17513.

İNTERNET KAYNAKLARI

https://en.oxforddictionaries.com/definition/region, (E.T. 19.02.2018).

http://www.tubaterim.gov.tr, (E.T. 19.02.2018).

T.C. Kalkınma Bakanlığı, Orta Vadeli Mali Program (2018-2020), Ekim 2017, s. 59. http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/Orta_Vadeli_Program_2018-2020.pdf, (E.T. 05.02.2018).

On Birinci kalkınma planı Kamuda Kurumsal Dönüşümde Yeni Yaklaşımlar Özel İhtisas Komisyonu Ön Raporu, http://onbirinciplan.gov.tr/oik-ve-calisma-grubu-listeleri/kamuda-kurumsal-yonetimde-yeni-yaklasimlar/on-rapor/, (E.T.8.09.2018).

European Parliament and of the Council, Regulation on the Establishment of a Common Classification of Territorial Units for Statistics (NUTS), No. 1059, 26 May 2003. https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/291f4fb0-4c95-4702-9412-bfb2cbd5259a, (E. T. 15.09.2018).

01.10.2018 tarihli T.B.M.M. 27. Dönem 2. Yasama Yılı Açış Konuşması, (https://www.tccb.gov.tr/konusmalar/353/98884/cumhurbaskanimiz-sayin-recep-tayyip-erdogan-in-tbmm-27-donem-2-yasama-yili-acis-konusmasi, (E.T. 08.01.2019).

http://www.tubaterim.gov.tr, (E.T. 17.04.2019).

https://en.oxforddictionaries.com/definition/place, (E.T. 17.04.2019).

https://en.oxforddictionaries.com/definition/area, (E.T. 17.04.2019).

http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_bts&view=bts&kategori1=veritbn&kelimesec=178980, (E.T. 18.04.2019).

https://en.oxforddictionaries.com/definition/development, (E.T. 18.04.2019).

T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı, Yeni Ekonomi Programı, Dengeleme Disiplin Değişim (2019-2021), Orta Vadeli Mali Program, https://www.bumko.gov.tr/Eklenti/11246,yeni-ekonomiprogramipdf.pdf?0&_tag1=03F8430E41D6C09174BC80D0975E9C5F93036164, (E.T. 21.02.2019).

ÖZET

Bu tez çalışmasının konusu, Türkiye'deki kalkınma odaklı bölge anlayışının değişimi ve örgütlenmesidir. Türkiye'deki kalkınma odaklı bölge anlayışı, gelişim ve değişim süreçlerinden geçerek örgütlenmede de değişimler ortaya çıkarmıştır. Bu kapsamda, tezin temel problemini bu gelişim ve değişim süreçlerinin incelenmesiyle örgütlenmedeki değişimlerin açıklanması oluşturmaktadır.

Tez kapsamında, kalkınma odaklı bölge anlayışının değişimi ve örgütlenmesi üç bölümde incelenmektedir. Birinci bölümde, bölge, bölgecilik, kalkınma kavramlarından ve bölgeselleşme eğiliminden; bölgenin ayırıcı niteliklerini ortaya koyan dört temel eksenden; bölgeyi ve örgütlenmeyi içeren homojen, polarize ve plan bölge kavramlarından yararlanılarak sosyoekonomik ilişkiler temelinde kalkınma odaklı bölgeye ilişkin kavramsal çerçeve çizilmektedir.

İkinci bölümde, Türkiye'de planlı ulusal kalkınma odaklı bölge anlayışının değişimi ve örgütlenmesi, Cumhuriyet öncesi bölge farklılıklarının oluşumundan başlayarak, Cumhuriyet'in kuruluş yılları, liberal ekonomi ekseninde gelişen bölge anlayışı, planlı ulusal kalkınma dönemine geçiş ve Devlet Planlama Teşkilatı'nın kurulmasıyla 1980'lere kadar devam eden gelişimi ile incelemektedir.

Üçüncü bölümde, 1980'li yıllarda Dünya'da bölgelerin öne çıkmasıyla gelişen Türkiye'de kalkınma odaklı bölge anlayışında yeni arayışlar ve örgütlenme incelenmektedir. Bu bölümde bölge anlayışı ve örgütlenmesi, neoliberal politikalar, Avrupa Birliği politikaları ve 2018 yılının yarısından itibaren gündemde olan Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş olmak üzere üç değişim dönemi ile incelenmektedir. Bu değişimlerle ortaya çıkan örgütlenmenin açıklanmasına, tezin ekler kısmında sunulan şemalar katkı sağlamaktadır.

ABSTRACT

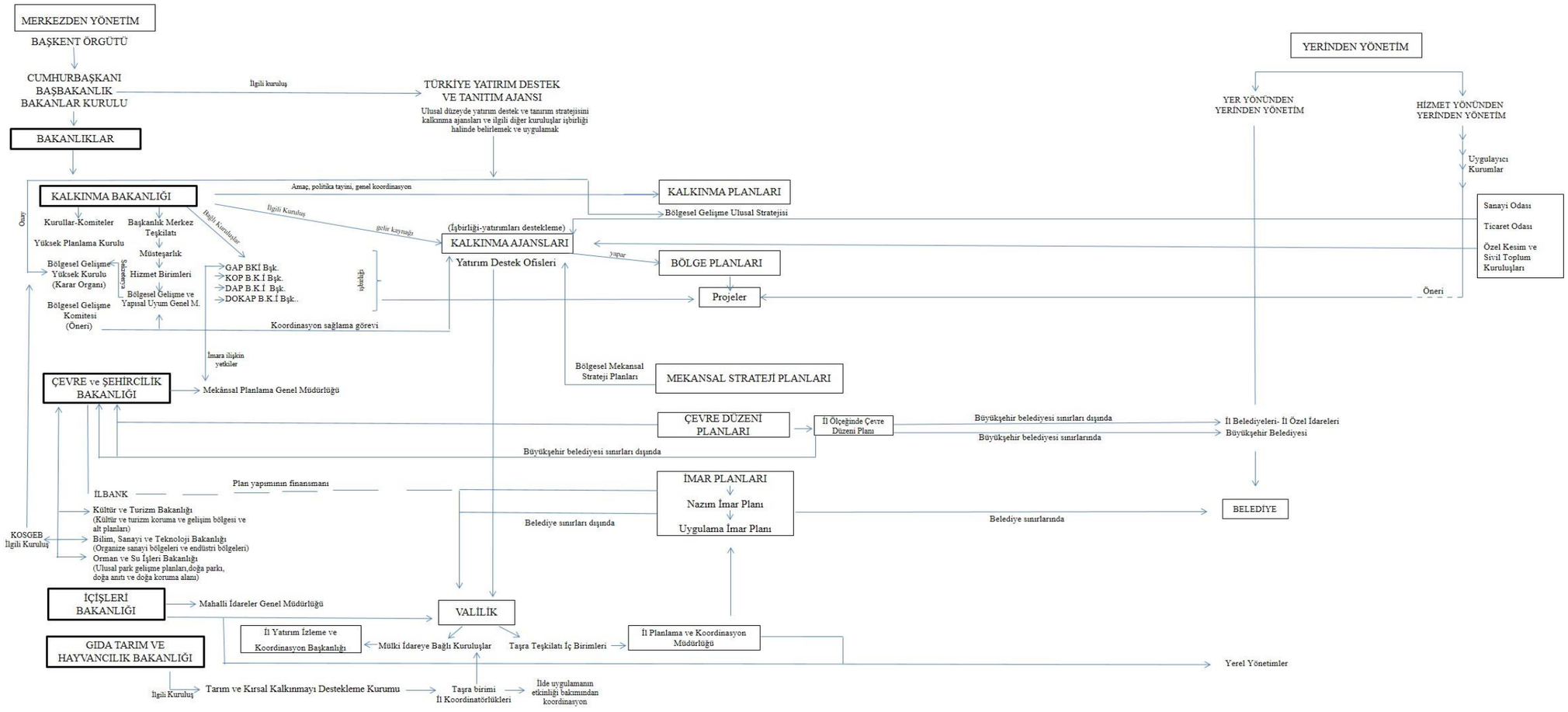
The subject of this thesis is change and organization of region concept that focused on development in Turkey. This region concept brought out differences in organization by passing through progressive and transitional processes. In this context, main problem of the thesis is explaining the changes in the organization of the region concept by these processes.

Within the scope of thesis, change and organization of the region concept were examined in three chapters. In the first chapter, the conceptual framework of region was clarified on the basis of socio-economic relations with the terms of region, regionalism, and development, and the trend of regionalisation, four main axes that demonstrated characteristics of the region, and the terms of homogeneous, polarized, and planning-programming region.

In the second chapter, the change and organization of planned national region were examined starting from the formation of regional differences before the Republic of Turkey, foundation years of the republic, region concept on liberal economic axis, passing to planned national development period, and the progress until the 1980s by the establishment of State Planning Organization.

In the third chapter, new quests and organization on the region concept that focused on development in Turkey were examined starting from 1980s. The concept and organization of region were investigated in three periods as neoliberal policies, European Union's policies, and the transition to presidential government system from half of the 2018. Schemes which are in the attachments contributed explaining the organization of the region concept.

EK 1: YENİ HÜKÜMET SİSTEMİ ÖNCESİNDE KALKINMA ODAKLI BÖLGE ANLAYIŞININ ÖRGÜTLENMESİ



EK 2 : YENİ HÜKÜMET SİSTEMİNDE KALKINMA ODAKLI BÖLGE ANLAYIŞININ ÖRGÜTLENMESİ

