

# AVRUPA BİRLİĞİ'NE UYUM SÜRECİNDE TÜRKİYE'DE BÖLGELERARASI DENGESİZLİK VE YENİ YÖNETSEL BİRİM ARAYIŞLARI

**Yrd. Doç. Dr. Mehmet Özel**  
Niğde Üniversitesi  
İktisadi ve İdrari Bilimler Fakültesi



## Özet

Türkiye'nin temel sorunlarından birinin, "bölgesel dengesizlik" olduğu söylenebilir. Bölgesel dengesizlik, gelişmiş ve gelişmekte olan bütün ülkelerde karşılaşılabilen bir sorundur. Ancak az gelişmiş ülkelerde bu sorun daha büyük boyutlardadır. Türkiye bu sorunu, bir taraftan, ülkenin bütün yörelerinde eş düzeyde sosyo-ekonomik gelişmeyi sağlayarak iç barışı kurmak için, diğer taraftan, üyesi olmak istediği Avrupa Birliği'nin sosyo-ekonomik standartlarını yakalama gereği nedeniyle çözmek durumundadır. Bu durum, Türkiye'nin, "bölgesel gelişme farkları" konusunu, öncelikli politikaları arasına almasını gerektirmektedir. Bu çalışmada, bu sorunu çözmeye temel araçlardan biri olarak, ülkede yeni bir ulus-altı yönetim birimi oluşturmaya gidilmesi, diğer bir ifadeyle, demokratik temele dayalı siyasal-yönetimsel ve il üstü yeni bir idari birim oluşturulması tartışılmaktadır.

**Anahtar Kelimeler:** Bölgesel dengesizlik, bölge yönetimleri, bölgesel gelişme, bölgesel politika, Avrupa Birliği.

*Interzonal Disequilibrium and New Managerial Unit Searches in Turkey  
in the Process of Adaptation to European Union (EU)*

## Abstract

It can easily be said that one of the fundamental problems of Turkey is "interzonal disequilibrium". This is a problem that developed and developing countries may also face. However, in underdeveloped countries, this problem is more complex and serious. Turkey should have to overcome this problem by maintaining an equal social and economic development in all regions in order to protect internal peace; and also in order to accomplish the must-be-done social and economic standards of EU that Turkey wants to be a member of. Consequently, for Turkey especially "interzonal development differences" problem must urgently be taken into consideration. In this study, as a mean to solve this problem, a necessity to structure a new under-nation management unit –that is, a political-manageable unit above province based on democracy- is considered.

**Keywords:** Interzonal disequilibrium, regional governments, regional development, regional policy, European Union.

## Avrupa Birliği'ne Uyum Sürecinde Türkiye'de Bölgelerarası Dengesizlik ve Yeni Yönetmelik Birim Arayışları

### GİRİŞ

Nedeni ve başlangıcı sanayi devrimine kadar inen *bölgelerarası dengesizlik*, bir ülkede bölgelerarasında ekonomik ve sosyal eşitsizlikler yarattığı / anlamına geldiği için, bu durum önemli bir ülkesel sorun olarak öne çıkmaktadır.

Dünya genelinde 1929 ekonomik krizinden sonra gündeme gelmeye başlamış olan *bölgelerarası dengesizlik*, gelişmiş ülkelerde, kapitalizmin bir sonucu olarak, gelişmenin mekânda eşitsiz dağılımının; gelişmekte olan ülkelerde ise ekonomik bağımlılık sonucu uluslararası sermayenin bir etkisi olarak değerlendirilebilir. Dolayısıyla bölgelerarası dengesizlik, gelişmiş ve gelişmekte olan bütün ülkelerde kendini göstermektedir.

*Bölgelerarası dengesizlik*, ekonomik gelişmenin zorunlu bir koşulu olarak da görülmektedir. Çünkü bir bölgede değişik nedenlerle ekonomik gelişme baş göstermektedir. İçsel ve dışsal ekonomiler sonucu bir bölge giderek gelişirken, diğer bölgeler benzer bir gelişme gösterememekte, kaynaklarını geliştirmekte olan bölgeye kaptırmaktadır. Bu şekilde ortaya çıkan *bölgelerarası dengesizlik*, giderilmesi gereken bir sosyo-ekonomik sorundur. Bu sorunu çözmeye dönük kimi politikalar geliştirilmiştir.

Bu çalışmanın amacı, bölgelerarası dengesizlikle malul ülkelerde, bölgelerarası dengesizliğin giderilmesi konusunda ilgili yazında geliştirilmiş temel bir politika aracı olan “yönetmelik örgütün uyumlaştırılması” bağlamında “yeni bir yönetim basamağı oluşturulması” biçiminde bir yerinden yönetime gitme konusunu tartışmaktır. Diğer bir anlatımla, bölgesel kalkınmaya dönük oluşturulacak “plan bölgeleri”nde, bölgesel ölçekte ve “yerel yönetim” biçiminde yeni bir yönetim kademesinin oluşturulmasının işlevselliği ele alınmaktadır. Çünkü ilgili yazında, yerinden yönetimin, politik sistemin, yenilik

ve reform yapabilme yeteneğine aracılık ederek, gelişmeyi hızlandırdığı ileri sürülmektedir (Feld, vd., 2003:361). Türkiye için, çağdaş gelişmelerin ve içinde bulunduğu Avrupa Birliği sürecinin de bölgelerarası farklılıklar özelinde bu yöndeki tartışma ve yaklaşımlara zemin hazırladığı söylenebilir.

Şöyleki, çağdaş dünyada ulus-devlet, politik ve ekonomik yaşamın küreselleşmesinden ötürü büyük zorluklarla karşı karşıyadır. Bu süreçte görünüşte birbirine zıt gibi görünen iki önemli tepki görülmektedir (Göymen, 2007):

- Bir yoğunlaşma ve merkezileşme anlamına gelen bölgesel bütünleşme (ör, Avrupa Birliği), ulusal sınırları aşan yeni eşgüdüm yapılarının oluşturulması ya da mevcut olanların (NATO, WTO, IMF) yeniden tanımı ve güçlendirilmesi;
- Daha ileri bir yerinden yönetim anlamına gelen bölgesel yapıların ve daha güçlü yerel yönetimlerin yaratılması ve güçlendirilmesi.

Diğer taraftan, başta Avrupa Birliği (AB) olmak üzere karar alıcıların, politika tasarım ve uygulama ölçeği olarak bölgeyi tercih etmesi, bölgeyi temel alan çeşitli ve kapsamlı teori, politika ve uygulamaları gündeme taşımaktadır. Bu çerçevede Türkiye'nin gelişmişlik düzeyi, tarihsel bağlamı, sivil ve devlete ait gelenekleri dikkate alındığında bölgesel politikaların nasıl tasarlanacağı bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır (Dulupçu, 2007). Bu sorunun, "bölge yerel yönetimleri"nin oluşturulması biçiminde bir yerinden yönetime gitmeyi gündeme getirdiği söylenebilir.

Hem küreselleşme sürecinin getirdiği bir eğilim hem AB'de tercih edilen bir uygulama basamağını yaratma hem de doğrudan bölgelerarası dengesizlik konusu ile bağlantılı olarak "yönetel örgütün uyumlaştırılması" gereğinin sonucu olarak gidilecek olan daha ileri bir yerinden yönetim, acaba esas amaç olan bölgelerarası dengesizlik sorununun çözümüne ne ölçüde katkıda bulunabilir? Bu çalışmada, bu soruyu yanıtlamaya dönük olarak, "ekonomik gelişme ile yerinden yönetim arasındaki ilişki"yi araştıran ampirik çalışmalar da değerlendirilmektedir.

## **1.BÖLGELERARASI DENGESİZLİK VE NEDENLERİ**

Bir ülkenin bölgeleri arasında belirgin gelişme farkları bulunabilmektedir. Bölgeler denilince, örneğin Almanya'da eyaletler, İsviçre'de kantonlar, İtalya'da ve İspanya'da bölgeler, vs. anlaşılmalıdır. Bir ülkenin bölgeleri arasında bu farklılık nereden gelmektedir ve bu farklılık, bir ülkenin ekonomik gelişmesinde hangi etkilere sahiptir? Bu başlık altında buna açıklık getirilmeye çalışılmaktadır.

### 1.1. Bölgelerarası Dengesizlik Kavramı

Bölgesel dengesizlik, öncelikle bir ulusal ekonominin değişik mekânsal parçalarında görülen iktisadi gelişme farkları olarak görülebilir. Burada bir bölgeye ilişkin sadece örneğin gelir düzeyi ve gelirden artış gibi göstergelerin değil, aynı zamanda çeşitli ekonomik temel göstergelerin geriye düşmüş olması söz konusu olmaktadır (Kraetzschmar, 1995:10). Ancak bu yaklaşımın bu konuda yeterli açıklama getirdiği söylenemez. Bu nedenle, bölgesel dengesizlik, bir ülkenin çeşitli bölgelerinde görülen her çeşitten eşitsizlik olarak tanımlanabilir. Ancak bu tanımlama da oldukça geniş bir yaklaşımdır. Bölgesel dengesizlik, daha dar anlamda, ekonomik ve sosyal fırsat eşitsizliği şeklinde tanımlanabilir. Bu tanıma biraz açmak gerekirse, “ekonomik fırsat eşitsizliği”, farklı bölgelerdeki kişilerin gerek iş bulma, gerekse eşit işe eşit reel ücret elde etme fırsatına sahip olamamalarını ifade ederken; “sosyal fırsat eşitsizliği”, farklı bölgelerde yaşayan kimselerin, sağlık-eğitim hizmetlerinden, kültürel faaliyetlerden aynı derecede yararlanamamalarıdır (Dinler, 1998:109). Şu halde bölgesel dengesizlik, bir ülkenin farklı bölgelerinde yaşayan insanların, iş bulma, eşit işe eşit ücret gibi ekonomik eşitliklerden; sağlık, eğitim, kültür gibi sosyal hizmetlerden eşit olarak yararlanamaması durumu olarak tanımlanabilir.

1929 dünya ekonomik krizinden sonra dikkatleri çekmeye başlayan bölgesel dengesizlik, ülkenin gelişmişlik düzeyinden bağımsız olarak varlığını sürdürmektedir. Tüm gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde doğal ve toplumsal kaynakların mekân üzerindeki dağılım tablosunun bir göstergesi olan bölgesel dengesizlik, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde farklı görünümde göstermektedir. Buna göre, bir ülkenin gelişmişlik düzeyi, aynı ülkenin bütün bölgelerine eş düzeyde yansımamaktadır. Bölgesel dengesizlik, gelişmiş ülkelerde gelişmenin mekândaki eşitsiz dağılımının bir sonucu olarak kapitalizmin kendi iç dinamiklerince belirlenirken; gelişmekte olan ülkelerde ise, ekonomik bağımlılık nedeniyle uluslararası sermayenin gereksinimleri doğrultusunda dış dinamiklerce belirlenmiştir (Göktürk, 2006:23).

Bölgelerarası gelişmişlik farkının varlığı, bütün ülkeler için geçerlidir. Sanayi devrimi ile başlayan ekonomik gelişme, bazı ülkelerde ve bu ülkelerin de bazı bölgelerinde ortaya çıkmıştır. Dolayısıyla bir ülkenin bütün bölgeleri aynı düzeyde gelişme göstermemiştir. Diğer bir ifadeyle, uygun koşullara sahip bölgelerde ekonomik faaliyetler yoğunlaşırken, diğer bölgeler geri kalmıştır. Fakat bölgelerarasında farklılığın yoğunluğu, gelişmiş ülkelere göre gelişmekte olan ülkelerde daha fazladır (Özdemir, 1999:121).

Bölgesel dengesizlik olgusunun, ekonomiye bağlı olarak önemli toplumsal sorunlar ortaya çıkardığı söylenebilir. Şöyle ki, bölgesel dengesizlik, ekonomik durgunluğun yanı sıra kalkınma hızını düşürücü bir etmen olmakta;

çevrenin merkeze olan bağımlılığı çerçevesinde üretken kaynakların merkeze akmasına, çevrenin yoksullaşmasına ve toplumsal yapıda değişime yol açmaktadır. Diğer taraftan, üretim faktörleri için çekim merkezi haline gelen gelişmiş bölgelerle, temel varlıkları işgücü ve sermaye olan geri kalmış bölgelerin bu unsurlarını kaybederek “azgelişmişlik kısır döngüsü”ne girmeleri sonucu, istihdam, eğitim, sağlık, konut, su, enerji, altyapı vb sorunlar yaşanmaktadır (Göktürk, 2006:24).

Yol açtığı bu sorunlar dolayısıyla bölgelerarası dengesizlik önemli bir toplumsal sorun olarak kabul edilmeye başlanmıştır; bölgelerarası gelişme farklarını azaltıcı kamu politikaları geliştirilmiştir. Birinci dünya savaşı ertesinde bölgelerarası dengesizliği azaltıcı politikalar, gelişmiş ülkelerin hükümet programlarında yer alarak uygulamaya konulmuştur. Daha sonraki dönemlerde de dengesizliği azaltıcı politikalar, bu politikaların ilkeleri, amaçları ve araçları, ve bu çerçevedeki önlemler üzerinde durulmaya devam edilmiştir (Özdemir, 1999:121).

## **1.2. Bölgesel Dengesizliğin Ortaya Çıkış Nedenleri**

1750'lerde başlayan sanayi devrimi, iki yüzyıl içerisinde ülkeler arasında büyük farklılığa yol açmıştır. Şöyle ki, devrimi gerçekleştiren ülkeler hızlı gelişirken; devrimi gerçekleştiremeyen ülkelerin, bu ülkelerle olan ticari ilişkileri sonucu sömürülmekten kurtulamamaları, dünya ülkeleri arasında “gelişmiş” ve “gelişmekte olan” şeklinde kesin bir ayırımı doğurmuştur. Bu sürecin, aynı zamanda gelişmiş ülkelerin kendi bölgeleri / coğrafi mekânları arasında da benzer bir sonuca yol açtığı görülmektedir. Kısaca, sanayi devrimi, bir ülkenin tüm bölgelerinde aynı anda başlamamış, belirli yörelerde başlamıştır. Şu halde, bir ülkede görülen bölgelerarası sosyo-ekonomik gelişmişlik farkının nedeni ve dolayısıyla ortaya çıkışının başlangıcı, sanayi devrimine kadar inmektedir (Dinler, 1998:111).

Belirli bir bölgede / yörede / noktada baş gösteren bir ekonomik gelişme, söz konusu bölgeyi nasıl diğer bölgeler aleyhine ileri düzeye taşımaktadır? Bu noktada iki neden ileri sürülmektedir: Birincisi, ölçek ekonomilerinden maksimum düzeyde yararlanmak isteyen işletmelerin, üretim kapasitelerini en uygun (optimal) düzeye ulaştırmak için yeni yatırımlara girmeleri, diğer ifadeyle, işletmelerini genişletmeleridir. Böyle bir işletme, “pozitif içsel ekonomiler” biçiminde sağladığı avantajlarını maksimize ederken, faaliyette bulunduğu yörede de ekonomik faaliyetler artmaktadır. İkinci olarak, birlikte olmaktan doğmuş olan avantajlardan, diğer ifadeyle, “dışsal ekonomiler”den yararlanabilmek için, işletmeler aynı bölgede toplanma eğilimi gösterirler

(Dinler, 1998:118); bir başka anlatımla, *dışsal biriktirimlerden* yararlanma isteğidir (Keleş, 2002:28).

Bir başka açıdan, bir ülkenin bölgeleri arasındaki gelişme farklarının, ortaya çıktıktan sonra varlığını sürdürmesi veya azalması, “uluslararası ticaret kuramı” ile yakından ilgilidir (Keleş, 2002:338). Buna göre, bölgesel gelişmenin ilk aşamalarında, gelişmiş ve azgelişmiş bölgeler arasında ulaşım ve haberleşme sistemleri gelişmemiş olduğundan, bu bölgeler arasındaki ticaret, “karşılaştırmalı üstünlük kuralı”na uygun olarak yapılır. Bu ilişkide, altyapı gelişmemiş olduğu sürece, sermaye ve nüfus gelişmiş bölgelere akar.

Sonuç olarak, ekonomik gelişme, çeşitli nedenlerle, ekonomik faaliyetlere elverişli koşullara sahip olan bölgelerde başlamaktadır. Bazı bölgelerde bu şekilde başlayan gelişme hareketi, içsel ve dışsal ekonomiler sonucu giderek artarken, bu merkezleri daha da geliştirmektedir. Gelişme potansiyelinden yoksun olan diğer bölgeler ise bir duraklama hatta gerileme sürecine girmektedir. Aslında böyle bir süreç, kaçınılmaz bir zorunluluk ve aynı zamanda ekonomik gelişmenin bir koşulu olarak görülmelidir (Dinler, 1998:118).

Bir ülkede ortaya çıkmış olan bölgelerarası dengesizlik zaman içinde nasıl bir biçim alır? Bu sorunun cevabına dönük değişik görüşler ortaya konulmuştur (Keleş, 2002:340):

- Bir görüşe göre, bölgelerarası dengesizlik, büyüme sürecinin bir gereğidir. Bu dengesizlik, büyümeye paralel olarak kendiliğinden azalır. Çünkü ekonomik gelişmeyle birlikte, bütün coğrafi bölgeler bundan kendine düşen payı alır. Böylece gelişmiş bölgelerle azgelişmiş bölgeler arasındaki gelişme farkı kendiliğinden kapanır.
- Bir başka görüş, bölgelerarası gelişme farkının kendi başına bırakıldığı takdirde daha da artacağı biçimindedir. Galtung, Myrdal, Amin, Santos gibi düşünürlere dayanan bu görüşe göre, burada merkezin çevreyi sömürmesi söz konusudur. Büyük kentlerle gelişmiş bölgeler, ülkenin tüm kaynaklarını kendilerine çekerek, öteki bölgelerin geri kalmaya devam etmesine yol açarlar. Bu görüşe göre, devlet karışmadığı takdirde, geri kalmış bölgeler azgelişmişliğini gideremeyeceklerdir. Dolayısıyla bu sorunun çözümü için devlet düzeltici politikalar uygulamalı, soruna müdahale etmelidir.
- Bu konudaki üçüncü yaklaşım ise, konuya, gelişmiş ve azgelişmiş ülkeler açısından ayrı yaklaşır. Buna göre, bölgelerarası farklılıklar, gelişmiş ülkelerde zamanla azalacaktır. Buna karşın azgelişmiş ülkelerde sorun var olmaya devam edecektir. Bu görüş, J.

Friedmann'ın “Kutuplaşmış Gelişme Kuramı” çalışmasına dayanmaktadır.

## **2. EKONOMİK GELİŞMENİN KÜMÜLÂTİF ETKİSİ VE BÖLGELERARASI GELİŞİMİŞLİK FARKLARINI AZALTICI POLİTİKA ARAÇLARI**

### **2.1. Ekonomik Gelişmenin Bölgesel Dengesizlik Üzerindeki Kümülatif Etkisi**

Yapısında kalkınma kutbu oluşan bölge, şu halde iktisat bakış açısıyla gözlemlendiğinde ikili bir sonuca yol açmaktadır: Birincisi, kutuplaşan bölge giderek gelişmekte; buna karşın, öteki bölgeler bu gelişmeye ayak uyduramamaktadır; hatta ekonomik canlılıklarını da yitirerek gerilemektedirler. İkincisi, kutuplaşan bölge gelişirken, bu gelişme diğer bölgelere de olumlu yansiyarak onların gelişmesine katkıda bulunmaktadır. Şu halde “gelişme kutupları”nın, “olumlu” ve “olumsuz” etkilerinden söz edilebilir. *Olumsuz etkiler* olarak, diğer bölgelerden kutuplaşmış bölgeye “aktif eleman göçü”, “sermaye transferi”, “durağan bölgelerde geleneksel sanayilerin çöküşü” ve geri kalmış bölgenin gelişmesini harekete geçirecek altyapıyı tamamlama olanaklarından yoksunluğu anlatan “ekonomi dışı etkenler” belirtilebilir. Gelişme sağlayıcı *olumlu etkiler* ise, gelişen bölgenin, çevresindeki durgun bölgeler üzerinde “belli bir merkezkaç atılış hareketi” ile ifade edilen bir dizi olumlu etkide bulunmasıdır. Gelişen bölgenin, durgun bölgeden yaptığı ithalat / alışlar sonucunda söz konusu durgun bölgelerde ekonomik canlılık başlamaktadır; ayrıca gelişen bölgenin, durgun bölgedeki gizli işsizleri kendine çekmesi de bu çerçevede söylenebilir (Dinler, 1998:121-122).

Bütün farklılıklarına karşın, eğer bir ülkede bölgelerarası dengesizlikler artarken, milli gelir artan bir seyir izliyorsa, böyle bir ülkede ekonomik gelişmenin varlığından söz edilebilir. Ancak bu gelişme sürecinde, eğer azgelişmiş bölge, gelişmeyi sağlayıcı etkiden, gelişmeyi durdurucu etkiyi etkisiz hale getirecek kadar yararlanırsa, bölgelerarası dengesizlik zamanla azalma sürecine girecektir. Bölgelerarası dengesizlik konusunda azgelişmiş ülkeler açısından bir sorun da “serbest piyasa ekonomisi”ni benimsediklerinde ortaya çıkmaktadır. Çünkü devlet, bölgelerarası gelişmişlik farkını azaltıcı yönde müdahale etmediğinde bu dengesizliklerin daha da arttığı gözlemlenmektedir (Dinler,1998:123).

## 2.2. Bölgelerarası Gelişmişlik Farklarını Azaltıcı Politika Araçları

Bir ülkede bölgelerarası farkları azaltmada her şeyden önce bir *bölgesel politika* geliştirilmesi gerektiği ileri sürülebilir. Böyle bir politika, bölgesel ve yerel aktörlerce tasarlanan ve hayata geçirilen bir bölgesel gelişme stratejisinin inşasına ve bölgenin asli unsurlarının anlamlı bir şekilde yeniden belirlenmesine olanak verecektir (Arnold, 1995:219). Böyle bir yaklaşımın, *bölgeyi* saptamayı da içerdiği söylenebilir.

Bölgelerarası gelişmişlik farklarını azaltıcı politikanın araçları, gelişmiş ve azgelişmiş ülkelerde farklılıklar göstermektedir. Bununla birlikte, genel olarak tüm bölgeler için ortak olabilecek özelliklere sahip araçlardan söz edilebilir. Bölgelerarası gelişmişlik farklarını azaltıcı dört farklı araç ortaya konulabilir. Aşağıda sıralanan bu araçlardan ilk üçü, geri kalmış bölgelerin kalkındırılmasına, dördüncüsü ise, aşırı kalabalıklaşmış alanların / bölgelerin / yörelerin gelişmesinin sınırlandırılmasına yönelik olduğu söylenebilir (Dinler, 1998:283):

- Ekonomik faaliyetlerin, her şeyden önce bir takım teşvik tedbirleriyle (mali ve vergisel avantajlar) belirli yörelere yönelmesini sağlamak,
- Bölgesel kalkınma için gerekli devlet yatırımlarının gerçekleştirilmesi,
- Yönetim örgütünün bölgesel kalkınma sorunlarına uyumunun sağlanması,
- Metropoliten bölgelerin gelişmesinin sınırlandırılması.

Bu çalışma, bölgelerarası gelişme farklarını azaltma çerçevesinde, yukarıda sıralanan araçlardan üçüncüsü bağlamında, bölgelerarası dengesizliğin bulunduğu ülkenin “bölgeselleşmesi” gereğini tartışmaktadır; diğer bir ifadeyle, “yönetimsel uyum sağlama”nın en verimli yolunun, ülkenin bölgelere ayrılması olup olamayacağına ışık tutmak istemektedir. Bölge biçiminde yönetimsel birimlerin oluşturulmasıyla, bölgesel planlama olmaksızın ortadan kaldırılması / azaltılması çok da mümkün olmayacak *bölgesel dengesizliği* giderici bir uygulama olan *bölgesel planlama* için mekânsal birimlerin oluşturulmasına olanak verilmiş olunabilir. Bir örnek model ya da düzenleme ilkesine göre bir bölgenin geliştirilmesi için oluşturulan ve bütüncül, yereli aşan ve üst bir konuma sahip olan bölgesel planlama (Brandel, 1998:22) için uygulayıcı bir birimin varlığı önemlidir. Çünkü *bölgesel plan*'ın, aşağıda belirtilen noktalarda kalkınmaya katkı sağladığı belirtilmektedir (Dağ, 2007):



- Makro planın hesaba katmadığı, “emek verimliliği” ve yerel “teknolojik düzeyi” kapsama,
- Yerel “yatırım etkisi” dinamiğinden yararlanma,
- Ortak bir sinerji yaratma.

Mekanın, bölgesel plana uygun şekilde yönetilmesine olanak verecek bir bölgeselleşme, aynı zamanda bölge merkezleri yoluyla “gelişme kutupları” yaratılmasına ve gelişme kutuplarının harekete geçireceği ekonomik gelişme yoluyla bölgenin kalkınabilmesine olanak verecektir. Bir bölgenin merkezinin “gelişme kutbu” olmasının, aynı bölgenin diğer yerleşmelerine olabilecek olumsuz ekonomik sonuçları ise, yukarıda dördüncü madde bağlamında ortaya konan “metropoliten / aşırı gelişme gösteren bölgelerin sınırlandırılması” araçlarıyla giderilmeye çalışılması uygulaması da kolaylaştırılmış olacaktır. Böylece bölge ile bir taraftan “gelişme kutupları” oluşturulurken, diğer taraftan, bu gelişme kutuplarının olumsuzluklarının, aynı bölge içinde ekonomik yarar sağlayacak biçimde çözümlenmesi sağlanacaktır.

### **3. BÖLGELERARASI GELİŞME FARKLARINI AZALTICI BİR ARAÇ OLARAK YÖNETSEL ÖRGÜTÜN UYUMLAŞTIRILMASI**

Yukarıda belirtildiği üzere, bölgesel dengesizlikleri gidermede temel araçlardan biri de “yönetmel örgütün bölgesel kalkınma sorunlarına uyumlaştırılması”dır. Acaba bu uyum çerçevesinde “bölge” ölçeğinde yeni yönetim kademeleri oluşturmak, bölgelerarası dengesizlikleri gidermede ne yönde ve ne oranda katkı sağlayabilir?

Federalizm veya yerinden yönetimin, politik sistemin üst düzeyde yenilik yapabilme yeteneği (Innovationsfähigkeit) göstermesine yol açarak, ekonomik gelişmeye katkı sağlayabileceği belirtilmektedir. Çünkü burada şu tasavvur edilmektedir: bölgeselleşme, mali rekabet olanakları yaratır. Bu rekabet, bölgeleri, yığılma (agglomeration) avantajlarından yararlanmak için uygun çerçeve koşulları oluşturmaya ve yığılma dezavantajlarını bloke etmeye teşvik eder (Feld, vd., 2003:364). Bir ülkenin politik sisteminin, ekonomik zorluklar karşısında yeni ekonomik-politik çözüm önerileri ortaya koyma başarısı göstererek, o ülkenin bölgesel iktisadi gelişmesinde önemli bir rol oynayabileceği ileri sürülmektedir. Federalizmin [bölgeselleşmenin], yerel hizmet üretimi ve finanse etme biçimiyle, politik yenilik yapabilmeye olanak verebileceği ve böylece mekanda / yerel alanda iktisadi hareketliliği geliştirebileceği savunulmaktadır (Feld vd., 2003:370).

Bu kuramsal yaklaşıma karşın, bir ülkede bölgesel kalkınma politikasının uygulanmasına geçildiğinde, mevcut yönetsel örgütün genelde bu politikanın gereklerine uygun olmadığı görülür. Bu nedenle, bölgesel kalkınma planlarının hazırlanması ve uygulanması için yeni bir bölgesel örgütlenmeye gitmek gerekir. Bölgesel kalkınma politikasının yürütülmesinde çözümü gereken yönetsel örgüt sorunlarını şu şekilde sıralamak olanaklıdır (Dinler, 1998:297):

- Mevcut yönetsel yapıyı, saptanan plan bölgelerine göre yeniden örgütlemek,
- Plan bölgelerindeki yönetim kademelerinde yetki devri, yetki genişliği ve yerinden yönetim ilkelerini uygulamak,
- Bölgesel yönetimin mali olanaklarını artırmak ve yeterli personele sahip olmasını sağlamak,
- Halkın yönetime katılmasını sağlamak,
- Yönetim kademeleri arasında gerekli eşgüdümü sağlamak,
- Bazı özel görevleri yerine getirebilmek için gerektiğinde geleneksel yönetim çerçevesi dışında özel kuruluşlar oluşturmak.

Burada sıralanan ve bölgesel kalkınma için nasıl bir alt kademe yönetim (birimi) oluşturulabileceğine açıklık getiren bu maddeler incelendiğinde, bir taraftan, “bölge” ölçeğinde bir yönetsel bölümlenmeye gidilmesi gerektiği sonucuna varılabilir. Diğer taraftan bu maddeler, söz konusu “bölge yönetimi”nin nasıl bir niteliğe sahip olması gerektiğini de ortaya koymaktadır ki, buna göre oluşturulacak yeni yönetim basamağı, yerel yönetimler gibi “yönetsel” nitelikli ve ülkelerin anayasal-kamusal düzenlerine göre farklılaşan biçimde bir özerklikten yararlanan “bölge (yerel) yönetimi” şeklinde düşünülebilir. Diğer bir ifadeyle, örneğin Türkiye için bu yönetim birimi, “bölge” ölçeğinde ve “merkezi yönetimce, belirli sınırlar içinde kurallar koymaya, mali yükümlülükler getirmeye yetkili kılınmış yerel meclisin denetimi altında” ve “yerel halkın, kendi eliyle seçtiği organlarca yönetilen” bir yerel yönetim birimi (Keleş, 2000:20) olarak düşünülebilir.

Günümüzde *bölgesel kalkınma* süreci, demokratik-katılımlı bir yapıya evrilmiştir. Güney İtalya ve Brezilya SUDENE (Kuzeydoğu Bölgesi Kalkınma Birimi) örneklerinde yaşandığı gibi “merkezi yönetim” otoritesine tamamen bağlı yönetim yapısının başarılı sonuçlar vermediği anlaşılınca, demokratik nitelikli kalkınma birimlerinin oluşturulmasına gidilmiştir. Çünkü demokratik nitelikli kalkınma birimi ile (Dağ, 2007);

- Yerel dinamikler hareketlenerek, kalkınma potansiyelinin sınırları genişletilebilmekte,

- Geri beslemeye dayalı koordinasyon sağlanabilmekte,
- Hedef kitleye sorumluluk verilerek, rasyonellere ulaşılabilmekte,
- Bürokrasinin, yetki yoğunlaşmasından kaynaklanan kalkınma hedeflerini “saptırma” niteliği, aşılabilmektedir.

Bu nedenle, oluşturulacak yeni yönetim kademesinin, halkın katılımını içeren bir “yerel yönetim” biçiminde olmasının bölgesel kalkınma hedefleriyle uyumlu olacağı söylenebilir.

Bölgesel kalkınma politikasının uygulanabilmesi için öncelikle ülkedeki illeri, gelişmişlik düzeylerine göre (homojen bölge) veya iller arasındaki ilişkilerin yoğunluğuna göre gruplandırmak (polarize bölge) ve bu bölgesel ayırımlardan yararlanarak bölgesel kalkınma politikasının uygulanacağı mekânı /alanı / yöreyi (plan bölge) saptamak gerekir. Burada belirtilebilir ki, değişik yaklaşımlara göre de olsa saptanan bölgesel alanlarda yönetel bölgelerin oluşturulması, mekânsal düzeyde etkin sorumlular arasındaki eşgüdüm sorununu minimize edecektir (Kraetzschmar, 1995:9). Dolayısıyla yönetel yapının, bu yeni bölgesel ayırma göre örgütlemesi gereği vardır. Çünkü özellikle il sisteminin uygulandığı ülkelerde il sınırlarına uymayan veya birbirinden çok farklı il gruplarını kapsayan bölgesel örgütlenmeye gidilmiştir. Bu nedenle, özellikle gelişme ve kalkınma amacına yönelik faaliyetlerde bulunan merkezi yönetimin, bu faaliyetlerini, il kademesi dışında fakat merkezleri ve kapsadıkları alanları aynı olan bölgeler içinde toplamak gerekir. Böylece bir yandan, merkezi idarenin bölge düzeyindeki faaliyetlerinde gerekli eşgüdüm gerçekleştirilebilecek, diğer taraftan faaliyetlerin bölgelerarası dengeli dağılımı, kalkınma politikası gereklerine uygun bir şekilde gerçekleştirilebilecektir (Dinler, 1998:298). Zaten örneğin Türkiye’de değişik bakanlıkların taşrada oluşturdukları bölge yönetimleri de merkezi yönetimin uzantıları durumundadırlar. Bu yönetimlerin birer yerel yönetim olarak düzenlenmemiş olmaları da bir eksiklik olarak görülmelidir. Oysa hem merkezileşme hem de yerelleşme eğilimlerinin, bir planlama mekânı olarak bölgelerin önemini artırdığı ve üst düzey siyasal [-yönetel] alanların mekansal etkinliğini ve yerel yönetimler arası işbirliğini artırıcı yeni örgütlenme biçimlerini gerektirdiği ileri sürülmektedir (Brandel, 1998:12).

Bölgelerarasında dengeli bir ekonomik ve sosyal gelişmeyi sağlamak için bölgesel kalkınma politikası uygulayan ülkelerin, plan bölgelerini, “yerinden yönetim” birimi olarak kabul ederek, birçok kararın bizzat mekânda alınarak uygulanmasını sağlamaları, hızlı bir gelişme için zorunludur. Çünkü bölgesel nitelikte olan birçok hizmetin önem derecesinin merkezi yönetim tarafından değerlendirilmesi ve alınan kararların uygulanmasının izlenmesi oldukça güçtür

(Dinler, 1998:303). Bölge yerel yönetimleri biçiminde, “bölge” ölçeğinde yeni bir yönetim kademesi oluşturulması, kamu idareleri arasındaki “yatay” ve “dikey” eşgüdüm sorunlarına da olumlu katkı sağlayabilir. Çünkü bu aşamada yatay ve dikey işbirlikleri yaşamsal bir önem arz edecektir (Treuner, 2007). Diğer bir ifadeyle, bölge yerel yönetimi, bölge içindeki diğer yönetim birimlerinin faaliyetlerini ve bölgesel palanların yerel düzeydeki uygulamalarını eşgüdümleme (yatay eşgüdüm) olanağı sağlayacaktır. Diğer taraftan, özerk yerel yönetim birimlerinin, merkezi yönetimle yaşayabileceği dikey eşgüdüm sorunu da, örneğin, bölge düzeyinde aynı zamanda yetki genişliğine sahip bir yönetim kademesi oluşturulmasıyla çözülebilir.

#### 4. BÖLGESELLEŞMENİN EKONOMİK GELİŞME ÜZERİNDEKİ ETKİSİNE İLİŞKİN BİR TARTIŞMA

Bu çalışmada “bölgelleşme-ekonomik gelişme” ve buradan hareketle de bir ülkenin bölgeleri arasındaki farkların giderilmesi tartışıldığı için, burada konunun, “mali federalizmin, ekonomik gelişme üzerindeki etkisi”ne vardığı söylenebilir.

Mali federalizm, federal devlet ile eyaletler arası mali ilişkileri ifade etmek için kullanılır. Dünyada üniter veya federal yapıdaki bütün ülkelerde, merkezi hükümetlerden yerel yönetimlere ve eyaletlere mali yardımlar yapılmaktadır. Mali denkleştirmeye konu olan bu yardımlar federal ülkelerde üniter ülkelere göre çok daha fazla tartışılan bir konu olmuştur ([www.canaktan.org](http://www.canaktan.org), 2008).

*Tablo-1: Mali desantralizasyon veya federalizmin iktisadi gelişme üzerine etkisine ilişkin farklı nitelikteki ülkeler üzerine ampirik araştırmalar*

Araştırma	Ülkeler / idareler	Zaman periyodu	Yöntem	Ulaşılan temel sonuçlar
Davodi ve Zou (1998)	46 gelişmiş ve gelişmekte olan ülke	1970’den 1989’a kadar, beş ve on yıllık ortalamalar	Sabit-etki modeli, Zaman kukla değişkeni, Birleştirilmemiş panel	Harcamaların %10 yerelleştirilmesi gelişmekte olan ülkelerde kişi başına reel GSYİH’deki büyümeyi %07-08 oranında azaltmaktadır (%10 anlamlılık düzeyi).
Woller ve	23	1974’den	Sabit-etki modeli,	Harcamaların ve gelirin

Philipps (1998)	gelişmekte olan ülke	1991'e kadar, üç ve beş yıllık ortalamalar ve yıllık veriler	Sıradan en küçük kareler	yerelleştirelmesinin, kişi başına reel GSYH'ın artışında güçlü bir anlamlılık etkisi yoktur.
Yılmaz (2000)	17 üniter ve 13 federal, büyüyen ve gelişmiş ülke	1970'den 1990'a kadar, yıllık veriler	Sabit-etki modeli, Zaman kukla değişkeni, Genelleştirilmiş en küçük kareler	Harcamaların yerel düzeye yerelleştirelmesinin, kişi başına reel GSYİH'daki büyüme, federal devletlerdekine göre daha fazla artırmaktadır. Bölgesel düzeye aktarmak etmek ise anlamlı değildir.
Enikolopov ve Zhuravskaya (2003)	21 gelişmiş ve 70 gelişmekte olan ve geçiş ülkesi	1975'den 2000'e kadar ortalamaların kesiti	Sıradan en küçük kareler, Birleştirilmiş 2 aşamalı en küçük kareler yöntemi	%10 oranında gelirin yerelleştirelmesi, gelişmekte olan ülkelerde kişi başına reel GSYİH'nın büyümesini %0.14 düzeyinde azaltmaktadır (%5 anlamlılık düzeyi).
Thiessen (2003)	21 gelişmiş ülke	1973'den 1998'e kadar ortalamaların kesiti	Sıradan en küçük kareler yöntemi	%1 oranında harcamalarda yerleşmeye gidilmesi, kişi başına reel GSYİH'nın büyümesini %0.15 oranında artırmaktadır (%5 anlamlılık düzeyi), kuadratik teriminin anlamlılığı olumsuzdur.

Kaynak: Lars P. Feld/ H. Zimmermann/ T. Döring, (2003:367)

Bir federal devletin çeşitli kamu idari düzeyleri arasındaki yetki paylaşımı, iktisadi büyüme üzerinde önemli oranda etkide bulunabilmektedir. Özellikle bir ülkenin "bölgeler"i, o ülkenin genel ekonomik gelişmesine katkıda bulunmaktadır. Bu gelişmede bölgelerin rolünün, devletin ekonomi politikasının bölgesel niteliğiyle yakından ilgili olarak ortaya çıktığı belirtilmektedir (Feld, vd., 2003:361).

*Tablo-2: Çin, ABD ve Almanya’da mali desantralizasyon veya federalizmin iktisadi gelişme üzerine etkisine ilişkin ampirik araştırmalar*

<b>Araştırma</b>	<b>Ülkeler / idareler</b>	<b>Zaman periyodu</b>	<b>Yöntem</b>	<b>Ulaşılan temel sonuçlar</b>
Zhang ve Zou (1998)	28 Çin ili	1987’den 1993’e kadar, yıllık veriler	Zaman unsuru içermeyen sabit etki modeli	Harcamaların illere devredilmesi, kişi başına reel GSYİH’nın artışı azaltmaktadır.
Jin, Qian ve Weingast (1999)	29 Çin ili	1982’den 1992’e kadar, yıllık veriler	Sabit-etki modeli, Zaman kukla değişkeni yöntemi	%10 oranında harcamaların yerleştirilmesi kişi başına reel GSYİH’daki büyümeyi %1.6 oranında artırmaktadır (%10 anlamlılık düzeyi).
Lin ve Liu (2000)	28 Çin ili	1970’den 1993’e kadar, yıllık veriler	Sabit-etki modeli, Zaman kukla değişkeni yöntemi	Gelirlerin %10 oranında yerleştirilmesi kişi başına reel GSYİH’daki büyümeyi %2.7 oranında artırmaktadır (%5 anlamlılık düzeyi).
Qiao, Martinez, Vazquez ve Xu (2000)	28 Çin ili	1985’den 1998’e kadar	Birleştirilmiş 2 aşamalı en küçük kareler yöntemi	Harcamaların yerleştirilmesi kişi başına nominal GSYİH’daki büyümeyi anlamlı biçimde artırmaktadır (%5 anlamlılık düzeyi).
Xie, Zou ve Davoodi (1999)	ABD merkezi devlet düzeyi	1951’den 1992’ye kadar	Zaman serisi analizi, Sıradan en küçük kareler yöntemi	Harcamaların yerleştirilmesi ile kişi başına reel GSYİH’daki büyüme arasında anlamlı bir ilişki bulunmamaktadır.
Akai ve Sakata (2002)	50 ABD eyaleti	1992’den 1996’ya kadar, ortalama kesiti, yıllık verilere sahip panel	Sıradan en küçük kareler ve Sabit-etki modeli, Zaman kukla değişkeni	%10 oranında harcamaların yerleştirilmesi kişi başına reel GSYİH’daki büyümeyi %1.6 ila %3.2 oranında artırmaktadır (%10 oranında güçlü bir anlamlılık düzeyi).
Berthold, Drews ve Thode (2001)	16 Alman eyaleti	1991’den 1998’e kadar	Zaman unsuru içermeyen sabit-etki modeli	Yatay ve dikey mali denkleştirmede daha fazla hizmet (Leistungen), kişi başına nominal GSYİH’nın büyümesini anlamlı bir biçimde azaltmaktadır.
Behnisch, Büttner ve	Almanya merkezi	1950’den 1990’a kadar	Zaman serisi analizi	Genel kamusal görevlerde federal merkezi yönetimin

Stegarescu (2002)	devlet düzeyi			harcama payındaki artış, Almanya'da verimlilik artışında pozitif bir etki oluşturmaktadır.
-------------------	---------------	--	--	--

*Kaynak: Lars P. Feld/ H. Zimmermann/ T. Döring, (2003:367)*

Federal sistemlerde, genellikle, vergileme yetkisi büyük ölçüde merkezi hükümette olmakla birlikte, harcama yetkisi eyaletlere verilmiştir. Bu durum, merkezden eyaletlere bir gelir transferini zorunlu kılmaktadır ([www.canaktan.org](http://www.canaktan.org), 2008).

Acaba merkezden aktarılan bu transferlerin / bölgelere sağlanan harcama yetkisinin gelişme üzerindeki etkisi ne yöndedir? Bu soruya verilecek yanıt net bir olumluluk gösterirse, bir ülkede bölgeselleşme biçiminde yerinden yönetime gidilmesi haklılaştırılabilecektir.

Kuramsal sonuçlar, "mali federalizm" ile "iktisadi gelişme" arasındaki ilintiye ilişkin tek anlama gelecek bir ifadeye olanak vermemektedir. Ancak bu sonuçlar, kamu yönetiminde alt düzey idarelere geniş vergilendirme ve harcama yetkisi tanınmasının, iktisadi birçok avantaj sağladığı hipotezine de aykırı düşmemektedir. Çünkü dünya genelinde federatif olarak inşa edilmiş devletlerden çok azı, yüksek gelire sahip ülkeler görünümündedir. Ayrıca, gelişmekte olan ülkelere bakıldığında bu ülkelerde federatif yapılanmaya ilişkin ancak az sayıda unsura rastlanabilmektedir. Bununla birlikte, federalizm / bölgeselleşme ile iktisadi gelişme arasındaki ilintiye ilişkin az sayıdaki araştırmanın yazarları, birbiriyle çelişik sonuçlara ulaşabilmektedirler (Tablo-1 ve Tablo-2) (Feld, vd., 2003:366).

Tablo-1'de de görüldüğü üzere, kimi araştırmalarda (ör. Davodi ve Zou), kaynaklarda merkezileştirme, ekonomik gelişmeyi olumsuz etkilemektedir. Buna karşın kimi araştırmalarda (ör. Yılmaz, Thiessen), mali yerinden yönetim ekonomik gelişmeyi (GSYİH'yı) artırıcı bir işlev görmektedir. Diğer taraftan, Enikolopov ve Zhuravskaya'nın yürüttüğü araştırmaya göre, mali yerinden yönetim GSYİH'nın büyümesini azaltıcı bir sonuç vermektedir. Yerinden yönetime gitme ile ekonomik gelişme arasında belirgin bir ilişkinin bulunmadığı sonucuna ulaşan çalışmalar da bulunmaktadır (ör. Woller ve Philipps).

Tablo-2'de ise merkezîyetçi bir devlet olan Çin ile iki federal devlette (ABD ve Almanya) mali federalizm çerçevesinde yapılan ampirik araştırmaların bulguları görülmektedir. Buna göre, mali federalizm uygulaması Çin'de Zhang ve Zou'ya göre GSYİH'yı azaltıcı işlev görürken; jin, Qian ve Weingast'a, Lin ve Lua'ya ve Qiao, Martinez, Vazquez ve Xu'ya göre

artırmaktadır. ABD’deki bir araştırmaya göre (Xie, Zou ve Davoodi), mali federalizm ele GSYİH’nın büyümesi arasında anlamlı bir ilişki bulunmazken; diğer bir araştırmaya (Akai ve Sakata) göre, mali federalizme gitme GSYİH’daki büyümeyi anlamlı bir biçimde artırmaktadır. Almanya için de bir biriyle çelişik sonuca ulaşılmıştır.

Mali federalizm çerçevesindeki “allokation” (kaynak tahsisi) araştırmalarının merkezinde, kamu hizmetlerinin yerel sunumunun ve yerel finansmanının, mekansal ve mali (fiskal) ne kadar dış-etkiye yol açtığı hususu bulunmaktadır. Burada dış etkiler denilirken, diğer kamusal idarelerin sunduğu kamusal hizmetlerin düzeyi/miktarı ve kalitesi üzerindeki etkisi anlatılmak istenmektedir. Şuan için mali federalizmin verimlilik artışı sağladığına ilişkin kesin bir yargı oluşturulamamaktadır (Feld vd., 2003:362).

## **5. AB’NİN BÖLGELERARASI DENGESİZLİK SORUNUNA VE BÖLGE YÖNETİMLERİNE YAKLAŞIMI**

### **5.1. AB’nin Bölgelerarası Dengesizlik Sorununa Yaklaşımı**

Avrupa Birliği’nin “bölgelerarası dengesizlik” konusuna yaklaşımını, Birliğin, “bütünleşme”de benimsediği yöntemden hareketle ortaya konulabilir. Bu bütünleşme yöntemi “işlevselci” yaklaşımdır. Bu yaklaşım, egemenliğin ulusal düzeyden Birlik düzeyine tedricen aktarılmasını öngörmektedir (Bozkurt vd, 2004:8). N. Churchill’in “federal Avrupa” düşüncesi benimsenmeyince, “işlevselci” bir bütünleşme yöntemi benimsenerek, 1951 yılında Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu kurulmuştur. İşlevselci bütünleşme yöntemi, ekonomik sektörlerin adım adım birleştirilmesi yoluyla Avrupa’nın ekonomi-politiğinin birleştirilmesini öngörüyordu. Avrupa’daki daha sonraki gelişmeler, bu coğrafyadaki bütün sektörlerin birbirine yakınlaştırılarak genel politik bütünleşmenin sağlanması doğrultusunda olmuştur. Nitekim 1992’de imzalanan Maastricht Antlaşması, üye devletlerin egemenliklerinin önemli bir kısmını Birliğe aktardıkları bir “devletler birliği” oluşturarak, siyasal bütünleşme yolunda önemli bir adım atılmasına olanak vermiştir (Özel, 2001:86).

Avrupa Birliği’nin “bölgelerarası dengesizlik” konusuna yaklaşımı, iki yönlü bir sorunun sonucu olarak görülebilir. Birincisi, Birlik, siyasal bütünleşmeyi gerçekleştirebilmek için “işlevselci” bir yaklaşımı benimsemiştir. Bunun anlamı, bütün üye ülkelerin ve dolayısıyla bu ülkelerin bölgelerinin bütün sektörler açısından bütünleştirilmesini, diğer ifadeyle, uyumlaştırılmasını gerektirmektedir. Dolayısıyla Birlik içinde, bu yaklaşımın sonucu olarak, her bölgenin benzer bir kalkınmışlık düzeyine ulaşması amaçlanacaktır. İkincisi ise,



ulus-devlet dışındaki aktörler (genel bir adlandırma ile “bölgeler”), Avrupa'nın bütünleşme sürecinde kendi çıkarlarını önceleyen bir uğraş içinde olmaları, kendi bölgelerinin ekonomik gelişme düzeyini sürekli gündemde tutmalarına yol açacaktır. Diğer bir anlatımla, Birlik, “diğer aktörler”den, bütünleşme yönünde çaba sarf etmelerini isteyecektir (çünkü bütünleşmenin sağlıklı bir şekilde gerçekleşebilmesi için ulus-altı yönetim unsurlarından başlayarak benimsenen bir bütünleşme öngörülmektedir). Diğer aktörlerin, istenilen yöndeki uğraşı ise, öngörülebileceği gibi, kendi çıkarlarıyla orantılı bir uğraş olacaktır.

Kısacası, Birlik, bütünleşmeyi gerçekleştirebilmek için “bölgearası gelişmişlik farkı” konusuyla yakından ilgilenmek durumundadır. Çünkü genel olarak bakıldığında Avrupa Birliği içinde gelir ve istihdam açısından bölgelerarasında dengesizlikler olduğu gözlemlenmektedir. AB, bir tarafta çok gelişmiş merkez, diğer tarafta ise, çevrede yer alan daha az gelişmiş ülkelerden oluşmaktadır (Mengi, 1998:52). Bölgearası dengesizliğin ortadan kaldırılmasının Birliğin temel amaçlarından biri olduğu da söylenebilir. Bu husus, Kurucu Antlaşmadan çıkarılabilmektedir. Avrupa Birliği'ni kuran antlaşmanın 2. maddesinde, Birliğin görevinin, “Birlik dâhilindeki ekonomik yaşamda uyumlu bir değişimi, ekonomik etkinliklerde yüksek bir rekabet düzeyini, yüksek bir istihdam düzeyini, büyük oranda sosyal güvenliği, yaşam düzeyini ve kalitesini yükseltmek” olduğu belirtilmektedir (Marcou, 1998:59). Bu görevin, “bir ülkenin çeşitli bölgelerinde görülen her çeşitten eşitsizlik” biçiminde tanımlanan “bölgearası eşitsizlik”i de ortadan kaldırmayı hedeflediği söylenebilir. Kısaca, Avrupa Birliği'nin bölgesel politikası, iktisadi eşitsizlikleri ortadan kaldırarak eşitliği ve gelişmeyi sağlamayı amaçlamaktadır (Karl, 1995:115). Aslında AB düzeyinde, genişleyen bir AB'nin kurallarına ve göstergelerine dayanan ve bölgelerin yükümlülüğü altında bulunan bir *bölgesel politika*nın ancak bölgesel farklılıkları azaltma şansı olduğu ileri sürülmektedir (Arnold, 1995:218).

Belirtmek gerekir ki, ulus-altı aktörlerin, Birliğin gündemine girmesi, sadece benimsenen “aşağıdan yukarıya” doğru bütünleşme iradesiyle de açıklanamaz. Çünkü Avrupa'da günümüzde daha küçük birimlere, bölgeselleşmeye doğru bir eğilim de bulunmaktadır. Bu süreç de Birliğin bütünleşme uğraşlarında temel dinamiklerden birini oluşturmaktadır. Çünkü bu bütünleşme süreci, “tek Avrupa” düşüncesiyle yakın ilişkilidir. Bugün amaçlanan “tek Avrupa” biçimindeki bütünleşmenin sonuçlarından biri olan, “ulus-devletin öneminin azalması”na bir tepki olarak, değişik bölge halklarının kendi farklılıklarının ve varlıklarının bilincine daha fazla varmış olmaları (Probst, 1994:131), bölgeleri Birlik nezdinde gündeme getirmektedir. Bu sonuç da, Birliğin, bütünleşmeyi gerçekleştirebilmek için, bölgelerle ve onların sosyo-

ekonomik sorunlarıyla daha fazla ilgilenmesi, bölgelerarası dengesizlik ile uğraşması anlamına gelmektedir.

Diğer taraftan, şu da bir gerçek ki, Avrupa Parlamentosu daha 1970’li yıllardan itibaren bölgelerin AB ve üye devletlerdeki konumları ile ve ayrıca bölgesel sosyal ve ekonomik dayanışmanın gerçekleşmesine ilişkin politikalarla ilgilenmiştir. Ayrıca Avrupa Birliği Komisyonu da Avrupa bölgesel politikaları çerçevesinde giderek daha fazla bölgesel aktörle ilişkiye geçerek, resmi olmayan bir biçimde kendi politik yapılanması ve çözümlemesi içine dâhil etmiştir (Pintarits, 1996:87).

Gerçekte bölge kavramı, daha Birlik kurulduğu andan itibaren vardı. 1957 Roma Antlaşması’nda (AET’yi kuran antlaşma) AB’nin amaçları arasında, bölgesel farklılıkların azaltılması da öngörülmüştü. Ancak o zaman bölgeler sorunuyla ilgilenen yalnızca bir kurum bulunmaktaydı ki, o da İtalya’nın girişimiyle kurulmuş olan Avrupa Yatırım Bankası idi. 1975’de Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu çerçevesinde bölgesel fonları içeren bir sistem oluşturulmuştur. Bu fonun iki hedefinden biri, “üye ülkelerin hem kendi içlerindeki hem de birbirleri aralarındaki ekonomik farklılıkları azaltıp eşitlemek”; ikincisi, “Topluluk Komisyonu’na, her konuda kendi başlarına karar verip uygulamak isteyen merkezi hükümetler engelini aşarak, üye devletlerdeki bölgelerle doğrudan ilişkiler kurma olanağını sağlamak”tı (Karlsson, 2007:49).

Roma Antlaşmasının “Giriş” bölümünde, üye ülkelerin ekonomik bütünleşmelerinin başarıya ulaşması için bölgelerarasındaki ekonomik gelişme farklarının giderilmesi gerektiği belirtilmiştir. Bundan hareketle 1975 yılında Birliğin “bölgesel kalkınma politikası”nın temelini oluşturan Bölgesel Kalkınma Fonu kurulmuştur. Fondan yararlanacak bölgeler, Birliğin gayri safi yurtiçi hâsılası (GSYİH)’nin %75’inin altında kalan alanlar olarak tanımlanmıştır (Başbakanlık, 1999:105).

1983’te bölgeler politikası için ayrı bir yönetim birimi oluşturan AB’nin, bölgesel farklılıkları ortadan kaldırma hedefi 1986’daki Birlik belgesinde tekrarlanmıştır: “Birlik, yaygın ve uyumlu bir gelişmeyi gerçekleştirmek üzere ekonomik ve sosyal kaynaşmayı sağlayacak biçimde hareket edecektir. (...) Birlik, özellikle çeşitli bölgeler arasındaki farklılıkları azaltmak ve en geri kalmış bölgeleri kalkındırmak hedefini benimsemiştir” (Karlsson, 2007:49). Daha sonra 1987’de ise, imzalanan Tek Avrupa Senedi Antlaşması ile Roma Antlaşmasına 130 D maddesi eklenerek, Birliğin bölgesel politikaları kapsamında kullanılmak üzere “Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu”, “Avrupa Sosyal Fonu” ve “Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Güvence Fonu” adlarında üç fon oluşturulmuştur. Aslında AB’de ekonomik ve sosyal uyumu sağlamak

için alınan önlemler doğrudan ve dolaylı mekanizmalarla hayata geçirilmektedir. Doğrudan mekanizmalar, “Yapısal Fonlar”a dayanmakta olup, AB Bölgesel Kalkınmasında esas ağırlık bu araçtır. Dolaylı mekanizmalar ise, Avrupa Kömür Çelik Topluluğu Mekanizmaları, Avrupa Yatırım Bankası ve Yeni Topluluk Aracı gibi araçlardan oluşmaktadır (<http://www.gap.gov.tr>, 2007).

AB’de, bölgelerarası gelişmişlik farkı bağlamında değerlendirilebilecek bir gelişme de, Birliğin, giderek artan oranda bölgesel beklenti ve isteklerin, örneğin, bölgesel politika, araştırma ve teknoloji politikalarında teşvik programlarına katılma açısından muhatap haline gelmesidir (Hrbek / Weyand, 1994:82).

Bu şekilde öne çıkan ve yaygın olarak kullanılan bir olgu olmasına karşın, bölgenin bugün yeterince açık bir şekilde tanımlandığı söylenemez (Gleber, 1994:2). Benzer bir durumun Birliğin bölge yaklaşımında da geçerli olduğu söylenebilir. Oysa bölge, Birliğin bölgesel politikasının hareket düzeyi olarak veya Maastricht Antlaşmasına göre, para yardımının denetimi çerçevesinde üye devlete “bölgesel para yardımı”nın değerlendirilmesi için tanımlanmak zorundaydı. Bu nedenle, Avrupa Birliği, bölgesel politikaların uygulanması bağlamında “gelişme eğilimli bölgeler” tanımlaması yapmıştır. Bu tanımlama, “İstatistik Açısından Taşra Yönetim Birimleri Sınıflandırması” (NUTS) adı altında şekillendirilmiştir (Schmidhuber, 1995:32). AB’nin bölgeler politikasını uygulamak üzere oluşturulan bu bölgeler, ne idari bir kurum, ne de tarihi, kültürel ve dini bir aidiyetle karakterize edilen bölgelerdir (Karlsson, 2007:50). Bu nedenle, burada demokratik bir yaklaşımla her NUTS-2 bölge tipinin, bölge halkı açısından demokratik meşruiyete sahip olmamak gibi bir sorunu bulunduğu belirtilmektedir (Arnold, 1995:220).

Kuşkusuz NUTS bölümlenmesi, ilgili literatürde tartışılan “bölge” kavramıyla örtüşmemektedir. Ancak burada Birliğin bir zorlukla karşı karşıya olduğu söylenebilir. Şöyle ki, Birliğe her yeni üyenin katılması, “bölge”yi tanımlamayı daha da zorlaştırmaktadır (Klepsch, 1997:81). Ancak daha önce belirtilen nedenlerle, sağlıklı bir bütünleşme gerçekleştirebilmek için Birlik, literatürde “bölge” olarak tanımlanan ve kabul edilen sosyolojik-mekânsal birimlerle muhatap olması gereği kendini göstermektedir.

Belirtildiği üzere, bugün Avrupa’da bölgeselleşme doğrultusunda bir eğilim yaşanmaktadır ki, bu sürecin en temel nedenlerinden biri “ekonomik”tir (Nalbant, 1997:41). Diğer bir anlatımla, ülke içindeki bölgelerarası gelişme farkları, bölgeselleşmeye gidilmenin temel bir nedenini oluşturmaktadır. Bölgeselleşme burada, yönetel anlamda yeni bir yapı oluşturma veya merkezi

yönetim karşısında yerel ve bölgesel birimlerin güçlendirilmesi biçiminde bir yerinden yönetimleşmeyi ifade etmektedir (Mengi, 1998:45).

Ekonomik açıdan bölgeselleşme eğiliminin dayandığı noktalardan birinin, “iç potansiyeli harekete geçirme” olduğu görülmektedir. Bu yaklaşım, 1970’li yıllarda formüle edilmiş ve geri kalmış bölgelere, “aşağıdan yukarıya” bir gelişme yoluyla yeni fırsatlar vermeyi ve böylece ulus-devlet dâhilindeki bölgesel çelişkileri azaltmayı amaçlamıştır (Bürkner, 1997:98). Oysa Batı Avrupa’da savaş sonrası yıllardan 1970’lerin sonlarına doğru yayılan bölgesel politikanın ilk aşamasında merkezi hükümetin yukarıdan aşağı tedbirleri oldukça yaygındır. Mali ve diğer kaynaklardan, bölgelerarası eşitliği sağlamak için, daha iyi durumdaki bölgelerden, özellikle yüksek işsizliğin olduğu sorunlu bölgelere, şirketlerin ve yatırımın kaydırılması suretiyle, ekonomik büyümenin yeniden dağıtımında yararlanılmıştır (Halkier, 2007).

Diğer taraftan bölgeselleşmenin, bölgesel aktörlerin birlikteliğini ve birbirine aitlik duygusunun üretilmesinin de bir aracı olduğu ve ayrıca bu sürecin, hem ekonomik ve siyasal sorunları hem de halkı(n) yönetime katılımını kapsadığı görülmektedir. Dolayısıyla bölgeselleşme, bir taraftan “tek Avrupa” biçimindeki bütünleşmeye bir tepki olarak Avrupa’nın gündemine gelirken, diğer taraftan, Avrupa’nın bütünleşmesinin, “aşağıdan yukarıya” daha sağlıklı bir şekilde gerçekleştirilebileceği biçiminde saptanmış olan politikanın uygulanması doğrultusunda, bölgesel sorunların çözülerek, bölgelerin bütünleşme sürecine katkı yapmalarını sağlama biçimindeki Birlik politikası açısından da gündem de olduğu söylenebilir.

AB içindeki bölgeler, işlevlerine ve yapılarına göre, kutuplaşmış bölgeler, türdeş bölgeler, sınır-ötesi bölgeler, yönetim bölgeleri, bağımsız bölgeler ve plan bölgeleri biçiminde ayrımlaştırılabilir (Apan, 2004:42). AB’nin, Birlik içindeki bölgelerarası dengesizlik konusuna, burada belirtilen “plan bölgeleri” üzerinden müdahale etmeye çalıştığı söylenebilir. Avrupa Birliği’nde, belli amaçlarla kimi programların uygulanması AB düzeyinde sürdürülebilir gelişmenin gerçekleştirilebilmesi için plan bölgeleri oluşturulmaktadır. Plan bölgelerinde temel hedef, ekonomik kaynakların kullanımı ve devlet yatırımları için en uygun yönetim ölçeğine ulaşmaktır. AB’de bölgeler, planlama ve teşvik yönünden üç kümeye ayrılmıştır (NUTS-1, NUTS-2, NUTS-3). AB’de planlama ve teşvikler buna göre yapılmaktadır.

Maastricht Antlaşması’nın 130a / 2 maddesinde, AB’deki bölgeler arasında bulunan gelişme farklarını azaltmak için yapısal politikalar uygulanacağı belirtilmiş ve bu politikaların finansmanı için Bölgesel Kalkınma Fonu, Tarımsal Yönlendirme Garanti Fonu ve Sosyal Fon oluşturulmuştur. Birlik içinde geri kalmış bölgelerin geliştirilmesi için uygulanacak bu yapısal

politikaların, sosyo-ekonomik göstergelere göre beş temel hedefi bulunmaktadır (Apan, 2004:43):

- Birlik içinde ekonomik yönden güçsüz olan bölgelerin geliştirilmesi,
- Sanayileşme çabaları sonuçsuz kalan alanların düzenlenmesi,
- İşsizlikle mücadele,
- İşgücünün, değişen üretim sistemlerine ve endüstriyel değişim sürecine uyumunun sağlanması,
- Birlik içindeki kırsal alanların geliştirilmesi.

Doğuya doğru genişlemesiyle birlikte ekonomik farklılıkları daha da artan ve şimdiki gelişme hızıyla bölgelerarası farklılığın ortadan kalkması için en az iki kuşağın geçmesi hesaplanan AB'de Komisyon'un bölgeler politikasının şu öncelikleri içerdiği belirtilmektedir (Karlsson, 2007:50):

- En az gelişmiş bölgeler (altyapı, yenileşme ve insan kaynakları),
- Kentler (sosyal sorunlar ve çevre, büyük kentler ağına yatırımlar),
- Kırsal kesimlerde çeşitlendirme (yeni faaliyet alanları, hizmet sektörüne yatırımlar),
- Sınırları aşan uluslararası ve bölgelerarası işbirliği,
- Endüstriyel yeniden yapılaşma sürecinden geçen bölgeler (krizde olan sektörler, işsizlik, eğitim),
- Ciddi coğrafik doğal dezavantajları olan bölgeler (adalar, dağlık bölgeler, göçler, ulaştırma masrafları).

1950'li yıllarda kurulan Avrupa Topluluğu'nun bugünkü gelişme aşamasının ifadesi olan Avrupa Birliği, ekonomik başarılarından ve buna eşlik eden yavaş ama sürekli ilerleyen politik bütünleşmeden dolayı, giderek diğer Avrupa ülkeleri için bir çekim merkezi haline gelmiştir. Bu başarının büyük bir bölümü, Birliğin bir dizi yapısal politika ile üye ülkeler içinde olduğu kadar, üye ülkeler arasında da var olan yapısal eşitsizliklerin üstesinden gelebilmesindedir. Bu bir dizi yapısal politika arasında *bölgesel politika*, özellikle finansal bakımdan, en önemli olanıdır (Treuner, 2007).

'Aşağıdan' iktisadi kalkınma yaklaşımlarının hızlı bir şekilde benimsenmesiyle birlikte, AB düzeyi de bölgesel politikada büyük bir aktör olarak öne çıkmıştır. 1988'den beri belirlenen 'sorun alanları' ve kalkınma programlarında bölgesel politika ile ilgili harcamaları karşılamak ve alt yapı projelerini desteklemek için Avrupa Yapısal Fonları ayrı bir sistem içinde bölgesel politika programı olarak geliştirilmiştir. Altyapı ve yatırım destekleri

gibi ‘sert’ politika araçları önemli rol oynamaya devam etse de, danışmanlık servisleri ve ağ oluşturma gibi ‘daha yumuşak’ araçların, giderek daha önemli olmaya başladığı ve desteğin belirli bir bölgeye yönlendirildiği bir araç olarak bölgesel kalkınma programlarının kullanılmaya başlanmasının, “aşağıdan yukarı” yaklaşımın öngördüğü hedefe yöneldiği söylenebilir (Halkier, 2007).

## 5.2. Avrupa Birliği’nin “Bölge Yönetimi”ne Yaklaşımı

Avrupa Birliği bölgesel politika alanı çerçevesinde yerellikler düzeyinde kurumsallaşma, yönetim ve programlama kapasitesinin oluşturulması önemli görülmektedir. AB politikalarını belirleyen iki temel ilke olan sorumlulukların paylaşılması ve yerinden yönetim (decentralization) ile yerellik (subsidiarity) ilkeleri özellikle bölgesel politika alanında vurgulanmaktadır. Bu bağlamda adaylık sürecinde farklı ülkeler bölgesel politika ve Yapısal Fon’ların yönetimi için hem merkezde hem de yerel / bölgesel ölçeklerde yeni kurumlar oluşturmuştur (Kayasu / Yaşar, 2007). Ancak genel olarak kalkınmada “aşağıdan yukarıya” yöntemi benimsendiği için, bu çerçevede “bölge” olarak tanımlanabilen yönetim birimlerinin öne çıktığı söylenebilir.

Bölge kavramının temelde 19. yüzyılda sosyo-ekonomik olarak birbirine bağlı mekanların tespit edilmesi ve çerçevesinin çizilmesini amaçlayan bölge planlamanın ve mekansal düzenlemenin gereği olarak ortaya çıktığı söylenebilir (Probst, 1994:131). Bugün Avrupa düzeyinde ise, “işlevsel” ve “yönetimsel / kurumsal” iki bölge tipinin birlikte var olduğu görülmektedir. Şöyle ki, Maastricht Antlaşması’nın 130a maddesindeki, “değişik bölgelerin gelişme durumlarındaki farklılıkları ve en fazla mağdur olmuş yöreleri (bölgeleri) azaltma amacı” ile işlevsel bir bölge yaklaşımı benimsenirken; Antlaşmanın 198 a-c (Bölgeler Komitesi) maddesi ile “yerel ve bölgesel yönetim birimleri”nden söz edilerek, “yönetimsel/ kurumsal” bir bölge yaklaşımı kabul edilmiş olmaktadır (Probst, 1994:133).

Bununla birlikte, Avrupa Birliği’nin, bütünleşme sürecinde bölge yönetimlerinden çok, “işlevsel bölge” (plan bölge)’yi esas aldığı söylenebilir. Çünkü plan bölge, Birliğin bölge politikası açısından, mekansal düzenlemenin, planlamanın teşvik sisteminin toprağa bağlı üniteleri olarak görülmüştür. Buna göre, bu biçimdeki bölgeler, uygun büyüklükteki teşvik alanları ve mekansal uygulama çerçevesi olarak ekonomik planlama ve gelişme için oluşturulmuşlardır (Knemeyer, 1994:26).

Bir yönetim birimi anlamında bölge açısından ise, AB’nin uzun süre (Bölgeler Komitesi oluşturulduğu Maastricht Antlaşmasına kadar) “bölgelere / eyaletlere kör” biçiminde yorumlanmıştır (Schmidhuber,1995:31). Avrupa Birliği çerçevesinde “genel geçer” değil, tersine “işlevsel” bir bölge kavramı

benimsendiği; yönetel birim anlamında bölge tanımlaması ve bunların yetki düzeylerinin üye devletlere bırakıldığı belirtilmektedir. Eğer Birlik, “bölger” şeklinde alt bölümlerler öngörüyorsa, bunun, yönetim tekniği ve istatistik açıdan nedenlerinin bulunduğu belirtilerek; Birliğin yaklaşımda, üye ölkelerin iç hukukuna göre kendilerinin yapmış oldukları yönetel bölümlerlerin, NUTS sınıflamasında dikkate alındığı ileri sürölmektedir (Schmidhuber, 1995:39).

AB'de “plan bölge” dışında “bölgeselleşme”ye bakıldığında Avrupa'da bölgeselleşme tek bir kalıpta gerçekleşmemiştir. Bazı durumlarda bölger, var olanlar ya da eski bölger temelinde oluşturulmuşlardır. Örneğin, yüksek derecede özerkliğin gelişmiş olduğu ve tarihsel bölger olarak tanımlanabilen İtalya, Belçika ve İspanya bölgerindeki durum böyledir. Komünist rejimin çökmesinin ardından Doğu Avrupa'daki ana yönelim, yerelleşme yönünde oldu; ancak burada, küçük ve bölünmüş bölger birleştirilerek daha büyük yönetim birimleri oluşturuldu. Bulgaristan, Macaristan, Slovakya ve Slovenya'da da bölger bu şekilde gerçekleştirildi (Reeves, 2007) ki, burada amacın, iktisadi kalkınmaya uygun mekânsal birimler oluşturmak olduğu söylenebilir

AB'de *bölge oluşturma* (Regionsbildung) uğraşının, daha uzun süre, belki sürekli olarak birörnekten uzak, çatışmalı ve yaklaşım biçimine göre farklılık arz edeceği, bu nedenle de “kesin bir çözüm”ün bulunamayabileceği belirtilmekte; bununla birlikte, AB düzeyinde saptanmış olan NUTS-2 düzeyinin bu konuda önemli belirlemelere sahip olduğu ileri sürölmektedir (Arnold, 1995:220).

## **6. TÜRKİYE'DE BÖLGELERARASI DENGESİZLİK SORUNU VE ÇÖZÜM ARAYIŞLARI**

### **6.1. Türkiye'de Bölgesel Dengesizliğin Görünümü**

Türkiye'deki bölger arasındaki farklılıklar, yeni veya eski herhangi bir AB üyesi ölkeden daha fazla dile getirilmekte olup; Türkiye'yi önemli ölçüde karakterize etmektedir. En fakir beş bölgede kişi başına GSYİH ulusal ortalamasının üçte biri ile yarısı arasındadır. Diğer taraftan, Türkiye'nin 7 bölgesi ulusal ortalamasının %75'nin altında kalmaktadır. Bunun aksine, en zengin beş bölgedeki gelir ulusal ortalamasının %127 ile %190 arasındadır. Burada GSYİH göz önünde bulundurulmuş tek gösterge değildir. Yaşam süresi, okuma-yazma oranı, istihdam oranı, sağlık hizmetlerine erişebilirlik ve sağlık koruma hizmetleri de aralarında olmak üzere altyapı yatırımları gibi diğer sosyo-ekonomik göstergeler dikkate alındığında da farklılıklar aynı şekilde çarpıcıdır

(Reeves, 2007). Bu nedenle, Türkiye’de bölgeler arasındaki bu ciddi farklar dolayısıyla, bunun gelecekteki politikalarda çok önemli bir yer tutan bir konu olacağı söylenebilir (Walburn, 2007).

*Tablo: Yıllar itibariyle Bölgelerin GSMH Payları %*

BÖLGELER	1987	1993	2001
Marmara	35	36	38
Ege	17	17	17
İç Anadolu	17	16	16
Akdeniz	12	12	12
Karadeniz	10	9	9
Doğu Anadolu	4	6	3
Güney-doğu Anadolu	5	4	5

*Kaynak: Türkiye Ekonomisinin 80. Yılı, İstanbul Ticaret Odası, İstanbul, 2004, s. 172.*

Türkiye’de bölgelerarası dengesizliğin ortaya çıkışına yol açan nedenler; coğrafi, tarihi, ekonomik, sosyal ve kültürel nedenler olarak ele almak mümkündür (Gündüz, 2006:100). “Coğrafi nedenler” denildiğinde iklim, yeraltı ve yerüstü zenginlikleri, doğal koşullar, ulaşım ve haberleşme olanakları anlatılmaktadır. Genel olarak yedi coğrafi bölgenin var olması ve bunlarda farklı coğrafi özelliklerin görülmesi, Türkiye’de coğrafi açıdan farklı gelişme düzeylerinde bölgelerin ortaya çıkmasına neden olmuştur. “Tarihsel” açıdan ise şu söylenebilir: Osmanlı Devletinin gerilemesiyle bugünkü Anadolu coğrafyasının tamamı bir gerileme sürecine girmiştir. 1923’te Türkiye Cumhuriyeti’nin kurulması ile ülkenin batısının gelişmeye başladığı görülmektedir. Ancak batıdaki gelişmenin ilk motoru, 19. yy.da bu bölgeye yabancı sermayenin girmesi olduğu söylenebilir. Türkiye’nin batı bölgelerinin doğuya göre gelişme göstermesinin nedenleri olarak, ılıman iklim, Avrupa piyasalarına yakınlık, deniz taşıma olanaklarından yararlanma, zengin hammadde kaynakları ve yeterince emek arzının bulunması şeklinde sayılabilir. “Sosyo-ekonomik nedenler” olarak, Türkiye’nin doğu bölgelerinde tarım ekonomisinin egemen olması; burada eğitilmiş insan gücünün azlığı, tarım sektörünün modernleştirilememesi ve dolayısıyla bunun yetersiz gelire yol açması ve tarıma dayalı bir ticaretin gelişmemesi olarak sıralanabilir.

Kültürel neden olarak, doğu bölgesine egemen olan “aşiret” yapısı, eğitim düzeyinin düşük olması ve dolayısıyla maddi sermayenin yetersizliği sayılabilir.



Türkiye'deki bölgeselarası dengesizliğe nüfus hareketleri, tarımda çalışan nüfus, sanayileşme, milli gelir, ulaşım imkânları, eğitim-sağlık hizmetleri açısından göstergelere bakıldığında tablodaki gibi bir durum ortaya çıkmaktadır.

Bu tabloya bakıldığında Türkiye'nin bölgeleri arasında "ekonomik" açıdan önemli gelişme farkları olduğu görülmektedir. 2001 yılı itibarıyla en gelişmiş bölge olan Marmara ile en geri kalmış bölge olan Güneydoğu Anadolu arasında 8 kata yaklaşan bir fark bulunmaktadır. Güney-doğu Anadolu Bölgesinin özellikle insan yaşamı açısından "sınırdan" olduğu, ulusal gelirden aldığı pay daha da gerilediği takdirde insan yaşamının sürmesinin pek mümkün olmayacağı ifade edilmektedir (Önder, 2006:217). Nitekim sosyal göstergeler açısından bölgenin özelliklerine bakıldığında okur-yazar oranı Türkiye ortalamasının çok altında olmak üzere %70 dolayındadır. Bölgede, 2 bin kişiye bir hekim, 20 bin kişiye bir diş doktoru, 6 bin kişiye bir eczane düşmektedir. Bu bölgede genel yoksulluğun yanında bölge içindeki gelir ve servet dağılımında da büyük uçurum bulunmaktadır.

Kısaca ifade etmek gerekirse, Türkiye'de coğrafi bölgeler gelişmişlik göstergelerine bakıldığında, kişi başına düşen ulusal gelir, işsizlik oranı, okuma-yazma oranı gibi sosyal, ekonomik ve kültürel farklar bulunmaktadır. Buna bağlı olarak ekonomik büyüme, ülkenin özellikle batı kesiminde yoğunlaşmıştır (Can, 2004:114).

Türkiye'de bölgeselarası gelişmişlik farklarının temel sebepleri; zor arazi koşulları, iklim şartlarının zorluğu, göreceli olarak iç ve dış piyasalara uzaklık, dağınık ve çok sayıda kırsal yerleşmenin olmasıdır. Bunun sonuçları, ekonomik durgunluk, işsizlik, yatırımların ve hizmetlerin yetersizliği ve az gelişmiş bölgelerden göçtür. Göç aynı zamanda yeni sorunların ortaya çıkmasına neden olmaktadır: işsizlik, yeni yatırım alanlarının gerekliliği, gecekondulaşma, çevre ve güvenlik gibi (Can, 2004:121).

Türkiye'de iller ve bölgeselarası gelişmişlik farkları AB ve OECD ülkelerine göre daha fazladır. Nitekim kişi başına GSYİH endeksi değeri 1983-1998 döneminde Türkiye ortalamasını 100 kabul edersek, Marmara Bölgesinin endeksi değeri 156, Ege 125, Akdeniz 95, İç Anadolu 91, Karadeniz 68, Güneydoğu Anadolu 56 ve Doğu Anadolu Bölgesi 41'dir (Can, 2004:121).

Diğer taraftan, Türkiye'de dokuz milyona yakın insan sıralamada "insani gelişme endeksi" en düşük olan bölgelerde yaşıyor. Bunların yüzde 35,7'si kayda değer bir oranda kırsal olan bölgede, yüzde 59,7'si ise çoğunlukla kırsal olan bölgelerdedir. Sıralamada alt düzeyde olan bölgelerin çoğunluğu Türkiye'nin doğu ve güneydoğusundadır. Düşük düzey insani gelişme ve nazari kırsal yoksulluk Karadeniz ve Orta Anadolu bölgelerinde de egemendir. Burada

insani gelişme endeksi (İGE) üç göstergeye dayanmaktadır: doğumda yaşam beklentisi olarak ölçülen ömür; yetişkinlerin okuryazarlık oranıyla ölçülen eğitime ulaşma düzeyi ve kişi başına düşen GSYH ile ölçülen yaşam standartları (Akder, 2007).

Yüksek düzey insani gelişme Marmara Bölgesi çevresinde yoğunlaşmaktadır. Aynı düzey gelişme Akdeniz Bölgesi çevresinde de gözlenmektedir ama buradaki yüksek düzey insani gelişme, Marmara çevresinde olduğu gibi nüfusun çoğunluğu için geçerli değildir. Her iki bölgede de kırsallık yüksek düzey insani gelişmeyi dışlamaz. Kayda değer oranda kırsal nüfusu olan yöreler de yüksek düzey insani gelişmeyi başarırlar. Akdeniz ve Orta Anadolu bölgeleri çevresinde yüksek düzey insani gelişme pek yoktur. Hem Orta Anadolu hem de Karadeniz Bölgesi'nde ağırlıklı olarak kırsal ve orta düzeyde gelişmiş yöreler vardır. Ancak Orta Anadolu'nun çevresindeki kentsel karakter Karadeniz'in çevresindekinden daha güçlüdür (Akder, 2007).

## **6.2. Avrupa Birliği'ne Üyelik Sürecinin Türkiye'deki Bölgelerarası Dengesizlik Üzerine Etkileri**

Yukarıda belirtilen, Türkiye'nin bölgeleri arasındaki gelişmişlik farkları nedeniyle, AB ile bütünleşme sürecinde Türkiye'de, küreselleşme / bölgeselleşme dış dinamiklerinin ve hızlı yapısal değişimlerin etkisi altında bölgesel gelişme stratejilerinin yeniden belirlenmesi gereği vardır (Can, 2004:105).

Türkiye açısından "bölge" denildiğinde, geleneksel olarak yedi coğrafi bölge akla gelmektedir. Bunun dışındaki bölge tanımları, "üniter devlet" açısından sakıncalı görüldüğünden, AB ile uyum çabalarının hızlandığı son dönemlere kadar fazlaca gündeme gelmemiştir (Apan, 2004:40). 10-11 Aralık 1999 tarihinde gerçekleştirilen Helsinki Zirvesi'nde Türkiye, diğer aday ülkelerle eşit şartlarda Avrupa Birliği'ne aday ülke olarak kabul edilmiştir. Helsinki Zirvesi sonrası, Türkiye Avrupa Birliği (AB) ilişkilerinin kazandığı yeni boyut, diğer alanlarda olduğu gibi, Türkiye'nin bölgesel kalkınma konularına yaklaşımında da önemli etkiler yaratacaktır (<http://www.gap.gov.tr>, 2007).

AB'de geri kalmış bölgelerin kalkındırılması ve yapısal uyumunun sağlanması için, son üç yılın GSYİH ortalaması, AB ortalamasının %75'inin altında kalan bölgelere yardımda bulunmaktadır. Bu bölgelerin ortak özelliği, yatırım sermayesinin düşük olması, işsizliğin ortalamanın üzerinde olması, yeterli hizmet sektörünün olmayışı ve zayıf altyapıdır. Türkiye açısından bu tür bölgelere bakıldığında yıllık GSYİH açısından ülkenin hemen tamamı AB

yapısal fonlarından yararlanmayı gerektirmektedir. Bu durum, birbirine bağıli iki sonucu ortaya çıkarmaktadır (Apan, 2004:44):

- Türkiye'nin katılımıyla AB'nin GSYİH ortalaması düşerek fakirleşecek ve AB, Türkiye'nin hemen tamamına kaynak aktarmak durumunda kalacaktır.
- AB'de GSYİH'nin düşmesinden dolayı, AB'nin yapısal fonlarından şu anda yararlanmakta olan ülkeler, bu olanaktan yoksun hale gelecektir.

Bu belirtilen zorluğuna karşın, 1999 Helsinki Zirvesinde Türkiye'nin tam üyelik başvurusu kabul edilmiştir. Bu süreçte Türkiye artık kendisini AB norm ve ilkelerine uyumlaştıracığı bir sürece girmiştir. AB, aday ülkelerden, diğler sektörler yanında kamu yönetimlerini de, üyelik sonrasında kendilerinden beklenen görevleri etkin bir şekilde yerine getirebilmek için AB standartlarına göre düzenlemelerini beklemektedir (Ömürgönülşen / Öktem, 2007:20).

Katılım ortaklığı stratejisinin bir unsuru olan Katılım Ortaklığı Belgesi'nde bölgesel kalkınmaya ilişkin konular Kısa Vadeli Önceliklerde Topluluk kurallarına uygun bir NUTS sınıflandırmasının hazırlanması; etkili bir bölgesel politikanın geliştirilmesi için bir strateji benimsenmesi; Türkiye'nin planlama sürecinde projelerin seçiminde bölgesel politika ölçütlerini kullanıma başlaması olarak yer almaktadır. Bölgesel Politikalar alanında Orta Vadeli Önceliklerde ise, birden çok yılı kapsayan bütçe hazırlama usulleri ve değerlendirmenin izlenmesini sağlayan yapıların kurulması da dâhil olmak üzere, ülke içi farklılıkların azaltılmasına yönelik ulusal bir politikanın geliştirilmesi beklentisi yer almaktadır (<http://www.gap.gov.tr>,2007).

Bölgesel politika konusunda da AB'nin Türkiye'den kimi beklentileri bulunmaktadır. Bu beklentiler, "İlerleme Raporları"na ve "Katılma Ortaklığı Belgesi"ne bakılarak ortaya konulabilir. İlerleme Raporları, Türkiye'nin bölgesel politika açısından AB'ye uyum konusunda yetersiz kaldığı ve başardığı noktaları göstermektedir. Buna göre, Türkiye'de bölgesel sorunlar ileri boyutlarda olmasına karşın, bu konuda etkin bir politika takip edilmemektedir. Bölgesel kalkınma makamları / birimleri yoktur. Bölgesel dengesizlikleri azaltma doğrultusunda geri kalmış bölgelere kamu yatırımları açıkça tahsis edilmelidir. Böylece insan kaynaklarına yatırımlar artırılmalı, altyapı farkları azaltılmalı, özel sektör yatırımları için elverişli bir ortam yaratılmalı ve hayat şartlarında anlamlı bir iyileşme sağlanmalıdır (Bayburtlu, 2002:48).

AB'de bölgesel politika kapsamında üye ülkelere yapılacak yardımlar bazı şartlara bağlanmıştır. AB, desteklediği projelerin yönetimini, olabildiğince

yerel düzeye kaydırmak istemektedir. Ayrıca AB, hem mali destek veren hem de projeyi yöneten birim olmak istememektedir. Diğer taraftan bu projelerin yönetimine önem vermekte; yardımlardan sonra, üye ülkelerce yeterince denetlenip denetlenmediğini kontrol etmektedir (İKV, 2001:28). Dolayısıyla Türkiye, AB destekli projeleri başarıyla gerçekleştirebilmek için gerekli altyapıyı hazırlaması gerekmektedir (Can, 2004:152). Daha önce de belirtildiği üzere, AB'nin bölgesel politikalarının amacı, eşitsizlikleri ortadan kaldırmaktır. Altyapının iktisadi gelişmede belirleyici bir role sahip olduğu tezi de A. Smith'den bu tarafa bilinmektedir (Biehl, 1995:53).

Bu belirtilen altyapı çerçevesinde Türkiye, 2006 yılında “[bölge] Kalkınma Ajansları” kurmuştur. Bu Ajanslar, bölgesel gelişme alanında AB'ye uyum sürecinin bir gereği olarak ortaya çıkmıştır. 2003 yılı “Katılım Ortaklığı Belgesi”nde Türkiye'den bölgesel dengesizlikleri giderme doğrultusunda, bölgesel kalkınma planlarını uygulamak üzere, NUTS-2 düzeyinde bölge birimleri kurması istenmişti (Karabulut, 2007:752). [Bölgesel] *kalkınma ajanslarının* ortaya çıkması ile gerek politika girişimlerinin doğası ve gerek ulusal iktisadi kalkınma faaliyetlerini kapsayan yönetim yapıları açısından, Türkiye'de bölgesel kalkınmayı, hâkim olan Avrupa yaklaşımlarına doğru yaklaştıracak kurumsal bir çerçeve yaratıldığı belirtilmektedir (Halkier, 2007).

2006'da kurulmuş olan kalkınma ajansları, merkezi bir organ olan Devlet Planlama Teşkilatı (DPT)'nin bir taşra uzantısı gibi algılanmaktadır. AB'nin NUTS-2 düzeyine karşılık gelecek şekilde 26 merkezde kurulan kalkınma ajanslarının, bölgeleme mantığının bazı sorunlar içerdiği, ajans sayısının çok olduğu, aynı bölge içinde yer alan bir kısım illerin yapısal özellikleri arasında farklılıklar bulunduğu gibi nedenlerle eleştirilmektedir (Karabulut, 2007:760). Kalkınma ajansları uygulaması üzerinden yeterince bir zaman geçmemiş olduğu için, uygulama sonuçlarını değerlendirmeye olanak verecek veriler henüz elde edilememektedir. Bununla birlikte, belirtilen eleştirilerden hareketle, Türkiye'de oluşturulacak “plan bölgeleri”ni esas alan “bölge yerel yönetimleri” oluşturulması yoluna gidildiğinde, bölgelerarası dengesizliklerin çözümü için daha etkin bir yapılanmanın gerçekleştirilmiş olacağı ileri sürülebilir.

### **6.3. Türkiye'de Bölgesel Dengesizliğin Giderilmesine Katkı Sağlayacak Bir Araç Olarak Bölge Yönetimleri**

Uluslararası bütün belli başlı ekonomik kurumlar (OECD, Dünya Bankası), adem-i merkezîyetçiliğe ve yetki devrine yol açan idari reform ve yeniden yapılandırma ihtiyacına vurgu yapmaktadır. Bundan başka, Türkiye, Avrupa Birliği'nin (AB) üye adayı olduğundan, bu Birlik'te var olan egemen eğilimlere ve ilkelere gereken titizliği göstermesi gerekmektedir. Bu doğrultuda

AB Komisyonunun benimsediği “Entegre Kentsel Kalkınma Tebliği”nde, yerel katılım aracılığıyla ekonomik refahın güçlendirilmesine; eşitliğin ve toplumsal katılımın desteklenmesine; çevrenin korunup geliştirilmesine; başarılı kentsel yönetim ve yerel yetkilendirmeye katkıda bulunmanın önemine işaret edilmektedir (Göymen, 2007). Ayrıca, Birliği oluşturan Maastricht Antlaşması'na ek bir ilke konulmuştur. Bu ilkeye göre, kamu hizmetleri yüksek bir kademele daha etkili bir şekilde uygulanmadığı takdirde, her zaman yönetimin muhtemel en alt kademesinde uygulanması gerekir. İster üniter ister federatif devlet olsun, AB'nin çoğu üye ülkesinin hizmetleri dağıtmada dört idari kademesi vardır: belediyeler, vilayet, bölgeler ve merkezi (federal) yönetim. Türkiye eninde sonunda AB'nin politikaları ile uyum içinde hizmet verirken bu kademeleri ve araçları gözden geçirmek zorundadır (Göymen, 2007).

Bölge yönetimleri oluşturma biçiminde Türkiye'de bölgeselleşmeye gidilmesi, ülkede var olan bölgesel dengesizlikle mücadelede etkin bir yöntem olabilir. Bu nedenle, yukarıda belirtilen “Kalkınma Ajansları”nın, bir “bölge yerel yönetimi” biçiminde örgütlenmesi düşünülebilir. Böylece AB'ye ekonomik ve sosyal uyum çerçevesinde, Katılım Ortaklığı Belgesi temelinde Türkiye'de kabul edilen, “bölgesel politikaları yerel düzeyde uygulayacak kurumsal bir mekanizma” olarak ve “bu alandaki program ve projelerin yönetimi” görevlerini yerine getirmek üzere oluşturulmuş olan kalkınma ajanslarının (Karabulut, 2007:752) bu görevlerini, bölge yerel yönetimleri daha etkin bir şekilde yerine getirebilir. Bölgesel kalkınma ajansları (BKA), Avrupa ülkelerinde çok farklı şekillerde oluşturulmuştur ve işleyişleri farklılık göstermektedir. Bazılarında yerleşmenin araçları olarak tasarlanmış, diğerlerinde ise ulusal hükümet politikalarını etkin olarak dağıtmak üzere kullanılmaktadırlar. Genellikle, BKA'lar, bölge düzeyindeki yönetimlerin zayıf olduğu veya olmadığı ülkelerde oluşturulmuştur (Harding, 2007). Oysa bölge yerel yönetimleri demokratik, özerk bir kamu yönetimi birimi olarak, bölgenin kalkınma çabalarını eşgüdümleyebileceği gibi, AB'ye uyum sürecinin öngördüğu “Kopenhag siyasi kriterleri”nin ülke içinde gelişmesine de katkı sağlayabileceği düşünülmektedir.

Çünkü Türkiye'de geçerli olan “il sistemi” bir çok kamu hizmet ve görevleri için yetersiz kalmıştır. Oysa merkezi planlama dışında bölge planlaması yapacak, genel yönetim ile yerel yönetimler ve hatta yerel yönetimlerin kendi aralarındaki hizmet alanlarını ve kaynaklarını en uygun şekilde kullanıp eşgüdümleyecek bir bölge planlama örgütüne gereksinim vardır. Bu örgüt, bölgelerin bir bütünlük içerisinde ve bölge içi illerin de dengeli ve hızlı kalkınmasına katkıda bulunacaktır (Yüksel, 1995:7). Ancak bölge düzeyinde kurulacak bu örgütün, bölge planlama görevine de sahip bir

bölge yönetimi biçiminde kurulmasının, bölgesel düzeydeki sosyo-ekonomik, kültürel birçok talebin karşılanmasına da yanıt verebileceği söylenebilir.

Türkiye, merkeziyetçi bir kamu yönetimine sahiptir. Kalkınma ajanslarının kurulması, başarısız kalmış olan merkeziyetçilikten uzaklaşma isteği olarak kabul edilebilir. Diğer AB ülkelerinin de benzer bir yaklaşım benimsediği söylenebilir. Örneğin, İtalya’da, bölgesel kalkınma ajansı’nın geçmişi, bölgelerin oluşturulması ve merkezi yönetimden, yerel ve bölgesel idarelere yetki devri süreciyle sıkı sıkıya bağlıdır. Esas olarak Anayasa’da öngörülmuş olan söz konusu kalkınma ajansları, yetmişlerin başında bazı İtalyan bölgeleri tarafından, bölgelerin oluşturulmasının tamamlayıcı unsurları olarak kurulmuştur (Dall’olio, 2007). Macaristan’da ise, 1996’da Bölgesel Kalkınma Yasası çıkarılmıştır. Bu yasa, getirdiği birçok olumlu değişimlere rağmen, kalkınma bölgelerinin (düzey 2) güçlenmesine katkıda bulunamamış ve bu çerçevede kamu yönetiminin bölgesel ölçeği hakkında (bölge ya da il ölçeklerinden hangisinin tercih edilebileceğine ilişkin) hiçbir siyasi ve profesyonel uzlaşma sağlanamamıştır. Bununla beraber, bölge inşa etme süreci başlamış; fakat bugüne kadar hala bitirilememiştir (Kovacs, 2007).

Diğer taraftan, bölge yerel yönetimleri, AB ile bütünleşme sürecinde seçimle gelen temsilcileri eliyle de kalkınmasını hızlandırabilir. Öyle ki, merkezi karar alma sisteminin bulunduğu ülkelerde bile, yerel ekonomik kalkınmaya öncülük etmede yerel temsilcilerin giderek artan biçimde aktif bir rol oynadığı ileri sürülmektedir. Yerel temsilcilerin kalkınma projelerine yönelik Topluluk yardımını kendilerine çekebilmede çok daha başarılı olduklarına ilişkin Avrupa Birliği ülkelerinde kanıtlar mevcuttur. Bu kısmen, bunların bütün üye ülkelerde var olan tek ortak idari birim olmaları ve kısmen de ekonomik kalkınma ile yerel kaynakların etkili bir şekilde kullanılması arasında bir bağ görevini yerine getirebilmelerindedir. Çünkü belirli hedef gruplara (kentsel ve kırsal yoksullar, çocuklar, kadınlar ve yerinden edilmiş bireyler vs.) yerel ortakların (partnerlerin) kılavuzluğu ile ulaşılmadıkça, kaynaklar boşa gidebilir (Göymen, 2007).

Özellikle Birliğe, daha büyük ve daha kalabalık ülkelerin katılımında – Macaristan, Romanya ve Bulgaristan gibi– Birliğin deneyimi ve politikası, aşılması gereken sorunlara daha yakın; ve kalkınma koşullarının geliştirilmesine etkili bir şekilde katkıda bulunabilecek program ve projeleri tasarlamada, en azından ilkesel olarak, daha hazır durumda olan alt ulusal (“bölgesel”) kademelerin aktif bir katılımını gerektirmektedir. Birlik, üye hükümetler ve aday ülkelerden, kalkınma ile ilgili görevlerini, mutlaka hesaba katılması gereken yerel ve bölgesel özellikleri değerlendirebilecek gücü olan yönetim ve idarenin farklı düzeylerine dağıtma işini halletmelerini beklemektedir (Treuner, 2007).

Türkiye için önem arz eden bir husus da, Avrupa Birliği'nin, kendi yapısal fonlarından en iyi ve en etkili şekilde yararlanmayı istemesine karşı, Türkiye'nin ne yerelleşmeyi ne de yerinden yönetimi destekleyen belirgin bir politikası vardır. Bu nedenle, Türkiye, merkezi karar alma egemenliğini, idarenin daha alt kademelerine daha çok sorumluluk verilmesi lehinde nasıl azaltacağına yönelik alternatif çözümleri dikkatli bir şekilde incelemek zorunda kalacaktır. Bugünkü durumda Türkiye'deki ulusal hükümetin yönetiminde çok sayıda idari birim ("il") –gerçekten de bir ulusal idari yapının etkili bir şekilde üstesinden gelemeyeceği kadar çok sayıda– var olduğundan, ilk sorun, ulusal yönetim ile il yönetimi arasında idarenin yeni bir "ara" kademesinin nasıl tasarlanacağı olacaktır (Treuner, 2007).

Belirtmekte yarar var ki, burada bölgelelerarası gelişmişlik farklarını ortadan kaldırmak / azaltmak için Türkiye'de "bölgeselleşme" tartışılırken, tam olmasa da geniş özerkliğe ve yasama yetkisine sahip 'bölgeleler'den çok, kısmi bir özerkliğe ve seçimle gelen organlara sahip 'idari bölgeleler' biçimindeki Fransız bölgeselleşme biçiminin, Türkiye'nin kendi toplumsal koşullarına daha uygun düşebileceği söylenebilir.

## SONUÇ

Bölgelelerarası dengesizlik, gelişmiş ve gelişmekte olan bütün ülkelerin karşı karşıya olduğ u bir sorundur. Ancak bu sorun, az gelişmiş ülkelerde kendini daha fazla göstermektedir. "Bölgelelerarası dengesizliğ e müdahale edilmeli midir?" sorusuna yanıt aranırken ortaya konulan görüşlere bakıldığında, bölgelelerarası dengesizliğin "görece azalması"ndan "daha da artması"na kadar uzanan görüşler bulunduğu görülmektedir. Ş u halde ekonomik ve fırsat eşitsizliği anlamına gelen bölgelelerarası dengesizliği azaltmak için özellikle gelişmekte olan ülkelerde kamu müdahalelerine gereksinim vardır.

Eğer bir ülkede bölgelelerarası dengesizlikler artarken, milli gelir de artan bir seyir izliyorsa, böyle bir ülkede ekonomik gelişmenin varlığından söz edilebilir. Ancak bu gelişme sürecinde, eğer az gelişmiş bölge, gelişmeyi sağlayıcı etkiden, gelişmeyi durdurucu etkiyi etkisiz hale getirecek kadar yararlanırsa, bölgelelerarası dengesizlik zamanla azalma sürecine girecektir. Bölgelelerarası dengesizlik konusunda az gelişmiş ülkeler açısından bir sorun da "serbest piyasa ekonomisi"ni benimsediklerinde ortaya çıkmaktadır. Çünkü devlet, bölgelelerarası gelişmişlik farkını azaltıcı yönde müdahale etmediğinde bu dengesizliklerin daha da arttığı gözlemlenmektedir.

Ş u halde özellikle az gelişmiş ülkeler söz konusu olduğ unda bölgelelerarası dengesizlik kamu müdahalelerini gerektirmektedir. Bölgelelerarası dengesizliği gidermenin temel araçlarından biri olan "yönetmel örgütün uyumlaştırılması"

çerçevesinde Türkiye’de “bölge yerel yönetimleri” oluşturulması tartışılmalıdır. Bölge yerel yönetimi, hem merkezden kaydırılan ekonomik kaynakları hem de yerel kaynakları bütünleştirerek, yerel dinamiklerin harekete geçirerek, bölge içinde yatay, ülke genelinde dikey eşgüdümün sağlıklı bir şekilde gerçekleştirilmesine olanak verebilir. Bölge yerel yönetimleri, ekonomik gelişmenin, demokratik gelişmeyle desteklenmesine de katkı sağlayabilir.

Bölgeselleşme biçiminde bir yerinden yönetime gitme, politik sistemin üst düzeyde yenilik yapabilme yeteneği göstermesine yol açarak, ekonomik gelişmeye katkı sağlayabilir. Çünkü bölgeselleşmenin, mali rekabet olanakları yaratabileceği ileri sürülmekte ve bu rekabetin, bölgeleri, yığılma avantajlarından yararlanmak için uygun çerçeve koşulları oluşturmaya ve yığılma dezavantajlarını bloke etmeye teşvik edeceği belirtilmektedir. Bir ülkenin politik sistemi, ekonomik zorluklar karşısında yeni ekonomik-politik çözüm önerileri ortaya koyarak, o ülkenin bölgesel iktisadi gelişmesinde önemli bir rol oynayabilir. Bölgeselleşmenin, yerel hizmet üretimi ve finanse etme biçimiyle, politik yenilik yapabilmeye olanak verebileceği ve böylece mekanda / yerel alanda iktisadi hareketliliği geliştirebileceği savunulmaktadır.

Bununla birlikte, federalizmin / bölgeselleşmenin, ekonomik gelişme üzerindeki etkisine ilişkin ampirik araştırmalar, metin içinde de görüldüğü üzere -tablo-1 ve 2-, bu konuda net sonuçlar ortaya koyamamaktadır. Diğer ifadeyle, bu konuda daha fazla ampirik araştırmaya gereksinim vardır. Tartışma götüren bu bulgulardan ve teorik gerekçelerden, yerinden yönetimin geçerli olacağı bir devlette mali yetkilerin paylaşımı lehine veya aleyhine tek anlama gelecek bir sonuç ortaya çıkmadığı görülmektedir. Bu nedenle, karşılıklı / rakip tezler, çok sayıda ampirik araştırmalar çerçevesinde test edilmeye muhtaçtır.

Günümüzde bununla birlikte, *bölgesel kalkınma* süreci, artık daha önce belirtilen İtalya ve Brezilya örneklerinde de görüldüğü üzere, merkezi yönetime sıkı bağlılık gösteren bir yönetim yapısının başarılı sonuçlar vermediği anlaşılınca, demokratik nitelikli kalkınma birimlerinin oluşturulmasına gidilmiştir.

Türkiye’de bölgelerarası dengesizliğin çözümü için şu halde, yeni yönetim basamağının mekansal büyüklük ölçütünü saptamak açısından önce *plan bölgelerinin* oluşturulması düşünülmelidir. Bölgelerarasında dengeli bir ekonomik ve sosyal gelişmeyi sağlamak için bölgesel kalkınma politikası uygulayan Türkiye’nin, bu plan bölgelerini, “yerinden yönetim” birimi olarak kabul ederek, birçok kararın bizzat mekânda alınarak uygulanmasını sağlaması, hızlı bir gelişme için yeni bir araç olabilir. Çünkü bölgesel nitelikte olan birçok hizmetin önem derecesinin merkezi yönetim tarafından değerlendirilmesi ve alınan kararların uygulanmasının izlenmesi oldukça güçtür. Bölge yerel



yönetimleri oluşturulması, bu güçlüğü ortadan kaldırabilir. 2006 yılında merkezi idarenin bir organı olan DPT'nin bir uzantısı biçiminde kurulmuş olan kalkınma ajansları, Türkiye'de bölgesel dengesizlikle mücadelede yerel dinamikleri harekete geçirmede yeterince etkin olamayacaktır. Oysa yerel bir sorunun çözümünde yerel aktörler ön plana çıkarılmalıdır.

Bölgesel kalkınmada kendi yönünü çizebilme fırsatlarını Türkiye özenle değerlendirmelidir. Türkiye'nin bölgesel kalkınma konusunda kendine özgü kritik açmazları vardır; örneğin, AB ile girilen bölgesel kalkınma sürecinde akademik ve aydın kesimde geçmişten uzanan ya toptan 'kabul' ya da toptan 'ret' ayrımı süregitmektedir. Bu durum, yasa ve uygulamada yapılabilecek iyileşmeleri zayıflatmaktadır. Kısacası, Türkiye'de bölgesel dengesizliğin çözüm yönteminde yeterince uzlaşma sağlanamamıştır. Şu an bu konudaki en büyük sorunun bu olduğu söylenebilir.

## Kaynakça

- AKDER, H. (2007), "Türkiye'deki Bölgesel Eşitsizlikler Ve Kırsal Yoksulluk (İnsani Gelişme Yaklaşımı)," [http://www.tesev.org.tr/dosyalar/dl\\_yoksulluk\\_bolgesel.php](http://www.tesev.org.tr/dosyalar/dl_yoksulluk_bolgesel.php), 04.12.2007.
- APAN, A. (2004), "Bölge Kavramı ve Bölgesel Kalkınma Ajansları," *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 13/4: 39-58.
- ARNOLD, H. (1995), *Disparitaeten in Europa: Die Regionalpolitik der Europaeischen Union*, (Basel-Boston-Berlin: Birkhaeuser Verlag).
- BAYBURTLU, M. (2002), "AB Bölgesel Politikası ve Yapısal Fonlar," *TOBB Ekonomik Forum Dergisi*, 9/2.
- BIEHL, D. (1995), "Infrastruktur als Bestimmungsfaktor regionaler Entwicklungspotentiale in der Europaeischen Union," KARL, H. / HENRICHSMAYER, W. (Hrsg.), *Regionalentwicklung im Prozess der Europaeischen Integration* (Bonn: Europa Union Verlag): 53-86.
- BOZKURT, E./ ÖZCAN, M./ KÖKTAŞ, A. (2004), *Avrupa Birliği Hukuku* (Ankara: Asil Yayınları, Genişletilmiş 2. Baskı).
- BRANDEL, R. (1998), *Die Fortentwicklung von Organisation und Administration in der Regionalplanung am Beispiel Nordrhein-Westfalen* (München: Herbert Utz Verlag Wissenschaft).
- BURGNER, H. J. (1997), "Euroregionen in Mitteleuropa zwischen Globalisierung und Regionalisierung," ECKART, K. / KOWALKE, H. (Hrsg.), *Die Euroregionen im Osten Deutschlands* (Berlin: Dunker und Humblot GmbH): 95-111.
- CAN, E. (2004), *Avrupa Birliği Bölgesel Politikaları ve Yapısal Fonlar* (Ankara: Asil Yayınları).
- DAĞ, R. (2007), "Doğu ve Güneydoğu Bölgelerinin Gelişmesi Örneğinde Bölgesel Kalkınma Makro Politikaları," [http://www.tesev.org.tr/dosyalar/dl\\_yoksulluk\\_bolgesel.php](http://www.tesev.org.tr/dosyalar/dl_yoksulluk_bolgesel.php), 04.12.2007.
- DALL'OLIO, R. (2006), "Regional Development and Governance in Emilia Romagna: the ERVET Experience," *Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu*, <http://www.tepav.org.tr/sempozyum/?i=bildiriler>, 04.12.2007.
- DİNLER, Z. (1998), *Bölgesel İktisat* (Bursa: Ekin Kitabevi).

- DULUPÇU, M. A. (2006), "Bölgesel Politikalar Kopyalanabilir mi? Bölgeselleşme Karşısında Bölgeselcilik," Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu, <http://www.tepav.org.tr/sempozyum/?i=bildiriler> , 04.12.2007.
- FELD, L./ ZIMMERMANN, H./ DOERING, T. (2003), "Föderalismus, Dezentralitaet und Wirtschaftswachstum," *DIW Berlin, Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung*, 72/3: 361-377.
- GLEBER, P. (1994), "Regionen und Identitaet eine grundlegende Einführung," BOSSONG, G / ERBE, M. / FRANKENBERG, P. / GRIVEL, C. / ULLI, W. (Hrsg.), *Westeuropaeische Regionen und ihre Identitaet* (Mannheim: Palatium Verlag): 2-13.
- GÖKTÜRK, A. (2006), "Bölgesel Dengesizliğe Küreselleşme-Yerelleşme Penceresinden Bir Bakış," ARI, A. (Der.), *Bölgesel Kalkınma Politikalar ve Yeni Dinamikler* (İstanbul: Derin Yayınları): 23-44.
- GÖYMEN, K. (2007): "Güneydoğu Anadolu'ya İlişkin olarak Bölgesel Kalkınmada Yerel İdareciliğin Rolü," [http://www.tesev.org.tr/dosyalar/dl\\_yoksulluk\\_bolgesel.php](http://www.tesev.org.tr/dosyalar/dl_yoksulluk_bolgesel.php) , 04.12. 2007.
- GÜNDÜZ, A.Y. (2006), *Bölgesel Kalkınma Politikası* (Bursa: Ekin Yayınevi).
- HALKIER, H. (2006), "Regional Development Agencies and Multilevel Governance:European Perspectives," *Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu*, <http://www.tepav.org.tr/sempozyum/?i=bildiriler> , 04.12.2007.
- HARDING, (2006), "Regional Development Agency Experiencesin England and Romania," *Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu*, <http://www.tepav.org.tr/sempozyum/?i=bildiriler> , 04.12.2007.
- HRBEK, R. / WEYAND, S. (1994), *Betriff: Das Europa der Regionen* (München: Verlag C.H. Beck). [http://www.canaktan.org/ekonomi/anayasal\\_iktisat/buchanan-life-legacy/turkce-kaynaklar/buchanan-mali-federalizm.htm](http://www.canaktan.org/ekonomi/anayasal_iktisat/buchanan-life-legacy/turkce-kaynaklar/buchanan-mali-federalizm.htm) , 01.07.2008
- <http://www.gap.gov.tr/Turkish/Dergi/D9152001/abbkp.html> , 04.12.2007.
- İKV (2001), *Avrupa Birliği'nin Bölgesel Politikası ve Türkiye'nin Uyumu* (İstanbul: İKV).
- İTO (2004), *Türkiye Ekonomisininin 80. Yılı* (İstanbul: İstanbul Ticaret Odası).
- KARABULUT, T.(2007), "Türkiye'de Bölgesel Kalkınma Politikaları ve Kurumsal Gelişmelerle İlgili Genel Bir Değerlendirme," ÖZGÜR, H./ KÖSECİK, M. (eds.), *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar II Uygulama* (Ankara: Nobel Yayınları):738-761.
- KARL, H. (1995), "Koordination Europaeischer Struktur-Politik durch Dezentralisierung," KARL, H. / HENRICHSMAYER, W. (Hrsg.), *Regionalentwicklung im Prozess der Europaeischen Integration* (Bonn: Europa Union Verlag): 109-129.
- KARLSSON, I. (2007), *Bölgeler Avrupası* (İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları).
- KAYASU, S./YAŞAR, S. (2006), "Avrupa Birliği'ne Üyelik Sürecinde Kalkınma Politikaları: Yasal ve Kurumsal Dönüşümler," *Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu*, <http://www.tepav.org.tr/sempozyum/?i=bildiriler> , 04.12.2007.
- KELEŞ, R. (2000), *Yerinden Yönetim ve Siyaset* (İstanbul: Cem Yayınevi, 4. Basım).
- KELEŞ, R. (2002), *Kentleşme Politikası* (Ankara: İmge Kitabevi).
- KLEPSCH, E. (1997), "Europa der Regionen," MATHEUS, M. (Hrsg.), *Regionen und Föderalismus* (Stuttgart: Franz Steiner Verlag): 81-93.
- KNEMEYER, F. L. (1994), "Region- Regionalismus," KNEMEYER, F. L. (Hrsg.), *Europa der Regionen - Europa der Kommenen* (Baden-Baden: Nomosverlagsgesellschaft, 1. Auflage): 25-37.
- KOVACS, I. P. (2006), "Region-Building in Hungary -The Case of South Transdanubia," *Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu*, <http://www.tepav.org.tr/sempozyum/?i=bildiriler> , 04.12.2007.
- KRAETZSCHMAR, S. (1995), *Theorie und Empirie der Regionalpolitik* (Fuchsstadt: Verlag Rene F. Wilfer).

- MARCOU, G. (1998), "Europäische Integration und EU-Mitgliedstaaten," LUEDER, K. (Hrsg.), *Öffentliche Verwaltung und Zukunft* (Berlin: Duncker und Humblot GmbH): 59-87.
- MENGİ, A. (1998), *Avrupa Birliği'nde Bölgeler Karşısında Yerel Yönetimler* (Ankara: İmaj Yayıncılık).
- NALBANT, A. (1997), *Üniter Devlet* (İstanbul: Yapı Kredi Yayınları).
- ÖMÜRGÖNÜLŞEN, U./ÖKTEM, M.K. (2007), *Avrupa Birliği'ne Üyelik Sürecinde Türk Kamu Yönetimi* (Ankara: İmaj Yayınevi).
- ÖNDER, İ. (2006), "Türkiye'de Bölgede Kalkınma Politikaları Bölgesel Kalkınma Modelleri ve Bölgeye Uygulanabilirliği," ARI, F.A. (Der.), *Bölgesel Kalkınma Politikalar ve Yeni Dinamikler* (İstanbul: Derin Yayınları): 211-236.
- ÖZDEMİR, K. (1999), "Bölgesel Kalkınma Politikaları ve Türkiye'de Bölgesel Dengesizliği Azaltmada Teşvik Uygulamalarının Önemi," *Erciyes Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, 15:121-130.
- ÖZEL, M. (2001), *Avrupa Birliği'nde Bölgeselleşme ve Türkiye* (Yayınlanmamış Doktora Tezi İstanbul: Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü).
- PINTARITS, S. (1996), *Macht Demokratie und Regionen in Europa* (Marburg: Metropolis Verlag).
- PROBST, K. (1994), *Regionale Selbstverwaltung Die bayerische Bezirke als Model für ein bürgernahes Europa* (München: Verlag V. Florentz).
- REEVES, T. (2006), "Regional Development in the EU and Turkey," *Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu*, <http://www.tepav.org.tr/sempozyum/?i=bildiriler>, 04.12.2007.
- SCHMIDHUBER, P. (1995), "Europa der Regionen statt Beobachtung Mitgestaltung," HIERL, H. (Hrsg.), *Europa der Regionen* (Bonn: Economika Verlag): 31-42.
- TC. BAŞBAKANLIK, (1999), *Avrupa Birliği ve Türkiye* (Ankara: Dış Ticaret Müsteşarlığı, 4. Baskı).
- TREUNER, P. (2000), "Bölgesel Kalkınma Politikasının Hazırlanmasında Karşılaşılan Sorunlar Aday Ülke Deneyimleri," TESEV'de Konferans: 25.01 2000, [http://www.tesev.org.tr/dosyalar/dl\\_yoksulluk\\_bolgesel.php](http://www.tesev.org.tr/dosyalar/dl_yoksulluk_bolgesel.php), 04.12.2007.
- WALBURN, D. (2006), "Regional Development Agencies: The Tool to Stimulate Economic Development in Regions," *Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu*, <http://www.tepav.org.tr/sempozyum/?i=bildiriler>, 04.12.2007.
- YÜKSEL, (1995), "İl Sistemi ve Devletin Yeniden Yapılanması," *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 4/4: 3-7.